

Mika Vidlund



Hyvinvointia julkisen ja yksityisen yhteisapelillä

**Eläketurvan kansain-
välinen vertailu**

ISBN 952-9639-78-3
ISSN 1238-5948



ELÄKETURVAKESKUS
PENSIONSSKYDDSCENTRALEN

00065 ELÄKETURVAKESKUS
Puh. (09) 1511, Faksi (09) 148 1172

00065 PENSIONSSKYDDSCENTRALEN
Tfn (09) 1511, Fax (09) 148 1172
FIN-00065 Eläketurvakeskus Finland
Tel. +358 9 1511, Fax +358 9 148 1172

LUKIJALLE

Tämän tutkielman tutkimusongelmana on vanhusväestön hyvinvoinnin analysointi eri maissa julkisen ja yksityisen toimeentuloturvan näkökulmasta. Tutkielman yhtenä tarkoituksena on kuvata miten eläketurvajärjestelmät ovat eri maissa rakentuneet. Analysoinnin apuvälineenä eri maiden kokonaiseläketurvarakenteen kuvaamisessa käytetään hyvinvointimalleja, jotka korostavat eri tavoin julkisen ja yksityisen eläketurvan eri ulottuvuuksia. Keskeiseksi kysymykseksi eläketurvarakenteen tarkastelussa nostetaan lakisääteisen eläketurvan taso. Vanhusväestön hyvinvoinnin kannalta ratkaisevaa on se, kuinka hyvin eläketurvajärjestelmä pystyy takaamaan riittävän eläketurvan. Lisäksi julkisen eläketurvan tason voidaan olettaa vaikuttavan keskeisesti myös yksityisen eläketurvan asemaan eri maissa. Eläkkeiden korvaustason mittauksessa on käytetty kolmea mittaria: minimieläkettä, keskimääräisen työntekijän eläkettä ja maksimieläkettä.

Toisena tarkoituksena on tutkia vanhusväestön hyvinvointieroja eri maissa ja pohtia miten eri maiden eläketurvajärjestelmä on mahdollisesti vaikuttanut vanhusväestön hyvinvointiin. Vanhusväestön hyvinvointia analysoidaan vertailemalla tulonjaon eriarvoisuutta ja köyhyysasteita eri hyvinvointimalleja edustavissa maissa. Hyvinvoinnin ja tulonjaon mittaamisessa tutkimusaineistona käytetään Luxembourg Income Study (LIS) – tietopankkia.

Tulokset osoittavat, että yksityinen eläketurva on yleistä erityisesti niissä maissa, joissa eläkekatto on matala. Vanhusväestön hyvinvoinnin kannalta on ratkaisevaa mille periaatteille eläketurva rakentuu. Vanhusväestön hyvinvoinnissa on havaittavissa eroja eri hyvinvointimallien välillä, mutta myös niiden sisällä. Kaikkia malleja yhdistävänä tekijänä on eriarvoisuuden väheneminen vanhusväestön keskuudessa. Eriarvoisuus kasvaa aktiiviaikana, mutta näyttää tasoittuvan ja jopa vähenevän vanhusväestön keskuudessa. Kun tilannetta arvioi eläketurvajärjestelmän näkökulmasta on havaittavissa, että tasaisimpaan tulonjakoon eivät johda järjestelmät, joissa etuuksien tasot ovat lähellä toisiaan ja joissa lakisääteiselle eläkkeelle on määrätty melko matala katto.

Vanhusköyhyys on alhaisinta pohjoismaisen mallin maissa. Köyhyys ei enää näytä erityisesti keskittyvän vanhusväestöön. Osassa maista köyhyys on vanhusväestön keskuudessa suurelta osin kadonnut. Kaikissa

malleissa köyhyys on alhaisimmillaan 55–64-vuotiaissa. Pohjoismaissa köyhyys nousee jyrkästi vanhusväestön keskuudessa, kun rajana käytetään 60 % mediaanituloista. Käytännössä tämä tarkoittaa sitä, että suuri määrä vanhuksia elää aivan köyhyysrajan tuntumassa.

Asiasanat: Eläketurva, eläketurvajärjestelmä, hyvinvointivaltio, vanhusväestö, köyhyys, tulonjako, kansainvälinen vertailu

Sosiaalipolitiikan
Pro Gradu-tutkielma
Turun yliopistossa 2000

Mika Vidlund

SISÄLTÖ

1 Johdanto	7
2 Eläketurvan rakenne ja eläkkeiden myöntämisperusteet	10
2.1 Kokonaiseläketurvan kolme pilaria	10
2.1.1 Eläketurvan pilarit ja Titmussin sosiaaliturvaluokitus	11
2.2 Eläketurvan jakautuminen yksityiseen ja julkiseen	12
3 Eläketurvan aikaisemmat muodot ja nykyisten eläkejärjestelmien kehitys	17
3.1 Eläketurvan alkujuuret	17
3.2 Lakisääteisen eläketurvajärjestelmän synty	19
3.3 Lakisääteisen eläketurvajärjestelmän perustan rakentuminen	21
3.4 Lakisääteisen eläketurvajärjestelmän tason ja kattavuuden kehitys	26
3.5 Yksityinen eläketurva	28
3.6 Eläketurvajärjestelmien rakentumisen aikakaudet	30
3.6.1 Lakisääteisen eläketurvan synty hyvinvointivaltio-teorioiden valossa	33
3.6.2 Funktionalistinen näkökulma	34
3.6.3 Kansalaisoikeuksiin keskittynyt näkökulma	35
3.6.4 Rakenteellis-poliittinen näkökulma	36
4 Tutkimusongelma	38
5 Eläketurvajärjestelmät ja hyvinvointivaltiomallit	42
5.1 Hyvinvointimallien mukaiset maat	43
5.1.1 Anglosaksista hyvinvointimallia edustavat maat	44
5.1.2 Mannermaista hyvinvointimallia edustavat maat	45
5.1.3 Pohjoismaista hyvinvointimallia edustavat maat	45

5.2 Eläketurvan taso	46
5.2.1 Tasoerot eläketurvamittarien välillä	50
5.3 Yksityinen eläketurva eri maissa	52
6 Vanhusväestön hyvinvointi	57
6.1 Tulopaketit	58
6.2 Vanhusväestön eriarvoisuus	62
6.3 Vanhusväestön köyhyys	64
7 Vanhusväestön hyvinvointi ja eläketurvan kehitys.....	73
Kirjallisuus	76
Liitteet	

1 JOHDANTO

Euroopan integraatio, talouden globalisoituminen, korkea työttömyys ja väestön ikääntyminen ovat tekijöitä, jotka ovat muuttamassa yhteiskunnan sosiaalisia ja institutionaalisia rakenteita. Yhteiskunnan muutospaineet kohdistuvat voimakkaasti hyvinvointivaltioon ja suuntauksena on julkisen sektorin roolin pienentäminen. Hyvinvointivaltioiden kasvun aikakausi, joka alkoi toisen maailmansodan jälkeen on ohi.

Toisen maailmansodan jälkeinen aika kiihdytti julkisen sektorin kasvua eri maissa ja lisäsi valtion vastuuta yksilöiden sosiaalisen turvallisuuden takaajana. Julkisen sektorin voimakas kasvu heijastui myös sosiaalipoliittiseen tutkimuskirjallisuuteen ja usein kansainväliset tutkimukset rajoittuivat vain julkisen sektorin tuottaman hyvinvoinnin kustannuksiin. Tällöin varsinainen hyvinvoinnin mittaaminen jäi tutkimuksellisen mielenkiinnon ulkopuolelle tai tutkimuksissa keskityttiin yksinomaan julkiseen sosiaaliturvasektoriin, jolloin hyvinvointia tuottavat muut sektorit saattoivat jäädä kansainvälisistä vertailuista ulkopuolelle. Nykyinen tutkimuskirjallisuus sen sijaan painottaa, että vertailevaan hyvinvointivaltiotutkimukseen tulisi sisällyttää sekä julkisen että yksityisen sektorin elementit, sillä muutoin tulokset yksilöiden hyvinvoinnin tasosta ja yhteiskunnan sosiaalimenoista saattavat olla harhaanjohtavia (Esping-Andersen 1990; Kangas & Palme 1989; Rein & Rainwater 1986a; Salminen 1993).

Julkinen ja yksityinen ovat sosiaaliturvan yhteydessä yleisesti käytettäviä makrokäsitteitä. Ne sisältävät kuitenkin niin monia ulottuvuuksia, että niiden välille on vaikea vetää suoraviivaista rajaa (Kangas & Palme 1989; Rein & Rainwater 1986a; Salminen 1993, 139). Julkinen ja yksityinen onkin sosiaaliturvan yhteydessä nähtävä pikemminkin jatkumona kuin toisilleen täysin vastakkaisina käsitteinä (Kangas & Palme, 1989, 2).

Titmussin (1963, 42–55) mukaan yksilöiden sosiaaliturva ja hyvinvointi muodostuu periaatteessa kolmella sektorilla: kollektiivisesti valtiollisen sosiaalipolitiikan kautta (social welfare), työmarkkinapohjaisesti (occupational welfare) ja yksilöllisesti (fiscal welfare). Titmussin luokittelun mukaiset sosiaaliturvan muodot painottuvat eri maissa eri tavoin. Luokitus sisältää sosiaaliturvan makrokäsitteet yksityinen ja julkinen. Fiskaalinen hyvinvointi on yksi esimerkki sosiaaliturvan muodoista, missä julkinen ja yksityinen kietoutuvat toisiinsa. Yksilölliset sosiaalivakuutukset ovat yksityisen markkinasektorin tarjoamaa sosiaaliturvaa ja täten yksityisiä, mutta

niihin usein kohdistettu verovähennysoikeus muuttaa ne fiskaalisiksi järjestelmiksi, jotka puolestaan tavalla tai toisella ovat julkisia.

Titmussin (1963) yllä mainittu luokittelu hyvinvointia tuottavista sektoreista muodostaa lähtökohdan tälle tutkielmalle. Tutkimuksen pääpaino on eläketurvassa, koska se on useillakin mittareilla mitattuna yksi keskeisimmistä hyvinvointivaltion tulonsiirtojärjestelmistä. Toiseksi eläketurvaa analysoimalla tutkimukseen on mahdollista sisällyttää sekä julkinen että yksityinen sosiaaliturva. Lisäksi eläketurva on keskeinen tutkimuskohde sen heijastaessa myös hyvinvointivaltioon kohdistuvia muutospaineita. Hyvinvointivaltion kustannuksista puhuttaessa viitataan usein myös eläketurvaan, kuten keskusteluissa EU-maissa tikittävästä eläkeaikapommeista ja valtioiden liian raskaasta taakasta sosiaaliturvan takaajana. Vaihtoehdoksi hyvinvointivaltiolliselle sosiaalipolitiikalle on esitetty yksilöiden laajempaa vastuuta itsestään. Samankaltaista keskustelua käydään eläketurvan piirissä itsenäisen eläkesuunnittelun kasvattamiseksi. (Kvist & Sinfield 1996, 10; Pentikäinen 1997, 31, 126–131.)

Tämän tutkielman tavoitteena on esittää mille periaatteille eri maiden eläketurvajärjestelmät ovat rakentuneet ja miten ne mahdollisesti ovat vaikuttaneet vanhusväestön hyvinvointiin. Tutkielman näkökulma keskittyy yksityisen ja julkisen eläketurvan vuoropeliin. Eri maiden eläketurvassa painotetaan eri tavoin valtion ja markkinoiden vastuuta hyvinvoinnin tuottamisessa. Vastuu hyvinvoinnin tuottamisesta liittyy olennaisesti keskusteluun valtiollisen sosiaalipolitiikan ja markkinoiden erilaisista hyvinvointivaikutuksista. Vanhusväestön hyvinvointia vertaillaan eri eläketurvajärjestelmiä edustavien hyvinvointimallien avulla. Eroja haetaan paitsi mallien väliltä, myös niiden sisältä. Hyvinvointia mitataan vertailemalla tulonjaon eriarvoisuutta ja köyhyysasteita.

Esitys rakentuu seuraavasti: aluksi (luku 2) analysoidaan eläketurvan kokonaisrakennetta. Luvussa tarkastellaan minkälainen on eläketurvan rakenne, mitkä ovat eläkkeiden myöntämisperusteet ja miten nämä eri ulottuvuudet asettuvat suhteessa toisiinsa ja suhteessa julkiseen ja yksityiseen eläketurvaan. Tämän jälkeen luvussa 3 esitetään lyhyt historiallinen katsaus eläketurvan aiemmista muodoista ja eläketurvan kehityksestä kohti nykyisiä järjestelmiä. Luvussa 4 esitetään tutkimusongelma. Tutkimuksen varsinainen empiirinen tarkastelu tapahtuu luvuissa 5 ja 6. Luvussa 5 tarkastellaan vertailtavien maiden sijoittumista erilaisiin hyvinvointimalleihin sekä vertaillaan kansainvälisesti lakisääteisen eläketurvajärjestelmän tasoa ja yksityisen eläketurvan kattavuutta. Eläketurvan tasoa ja

kattavuutta vertaillaan sekä malleittain että yksittäisten maiden osalta. Luvussa 6 vertaillaan vanhusväestön hyvinvointia eriarvoisuuden ja köyhyyden näkökulmasta. Viimeisessä osassa esitetään yhteenveto keskeisistä tuloksista ja käydään aiheeseen liittyvää yleisempää keskustelua.

2 ELÄKETURVAN RAKENNE JA ELÄKKEIDEN MYÖNTÄMISPERUSTEET

2.1 Kokonaiseläketurvan kolme pilaria

Eläketurvan yhteydessä puhutaan yleisesti eläketurvan rakennekokonaisuutta kuvaavasta kolmesta pilarista. Eläketurvan pilarit kuvaavat eläketurvan järjestämistapaa ja päätöksentekoa. Eläketurvan ensimmäisellä pilarilla tarkoitetaan tällöin yhteiskunnan järjestämää lakisääteistä eläketurvaa ("social security pensions"), joka kattaa hyvin laajan osan väestöstä. Pohjoismaissa siihen voidaan lukea sekä kansaneläkkeet että työeläkkeet. Monissa Manner-Euroopan maissa ensimmäinen pilari muodostuu työeläkejärjestelmästä, esimerkiksi Saksassa pakollinen lakisääteinen eläketurva perustuu työntekoon, asumiseen perustuvaa vähimmäiseläketurvaa ei ole (Laitinen 1996, 294).

Eläketurvan toinen pilari tarkoittaa työsuhteeseen liittyvää eläketurvaa. Toisen pilarin mukainen eläketurva täydentää lakisääteistä eläketurvaa. Se muodostuu työmarkkinoilla kollektiivisesti tai työnantajakohtaisesti sovitusta lisäeläkejärjestelmistä ("occupational pensions").

Eläketurvan kolmannen pilarin muodostaa yksilöllinen ja vapaaehtoinen lisäeläketurva ("private provisions"). Lakisääteisen turvan tai työsuhteeseen sidotun turvan lisäksi yksilö voi tarpeidensa ja mahdollisuuksiensa mukaan hankkia yksilöllistä lisäeläketurvaa. Kolmas pilari sisältää henkilökohtaiset eläkevakuutukset ja eläkesäästämisen.

Ensimmäiselle eläketurvan pilarille on ominaista lakisääteisyys ja kahdelle jälkimmäiselle asianosaisten väliset sopimukset. Tarkasteltaessa kokonaiseläketurvaa makrokäsitteiden julkisen ja yksityisen eläketurvan näkökulmasta on pilareiden välille vedettävissä raja siten, että ensimmäisen pilarin lakisääteiset vähimmäis- ja työeläkkeet ovat julkista eläketurvaa, kun taas toisen ja kolmannen pilarin mukaiset lisäeläkejärjestelmät ovat yksityistä eläketurvaa. Rajaa pilareiden välille vetävät etuuksien katot eli etuuksien maksimimäärät. Yksityiset eläkejärjestelyt täydentävät lakisääteistä turvaa. (Pentikäinen 1997, 12.)

2.1.1 Eläketurvan pilarit ja Titmussin sosiaaliturvaluokitus

Kokonaiseläketurvajärjestelmä soveltuu hyvin Titmussin (1963, 42–55; 1974, 137–139) sosiaaliturvan ulottuvuuksia koskevaan luokitukseen. Titmussin luokitus mahdollistaa eläketurvapilarien tarkastelun osana laajempaa sosiaalipoliittista kokonaisuutta. Taulukossa 1 on esitetty Titmussin sosiaaliturvaluokituksen ja eläketurvan rakennetta kuvaavien pilarien suhdetta toisiinsa. Taulukon tarkoituksena on hahmottaa eläketurvarakenteen pilareiden suhdetta hyvinvointivaltion eri sektoreihin.

Taulukko 1. Eläketurvan pilarien ja Titmussin sosiaaliturvaluokittelun suhde toisiinsa

<u>Titmus</u>	<u>Eläketurvapilarit</u>		
	PILARI I	PILARI II	PILARI III
Kollektiivinen, julkinen sosiaaliturva (social welfare)	X		
Työmarkkinapohjainen sosiaaliturva (occupational welfare)		X	
Fiskaalinen, yksilöllinen sosiaaliturva (fiscal welfare)		(X)	X

Lakisääteinen eläketurva (pilari I) on keskeinen osa Titmussin julkista sosiaaliturvaa. Eläketurvaa koskeva päätöksenteko tapahtuu pääasiallisesti julkisella sektorilla ja yhteiskunta takaa kollektiivisen sosiaaliturvan. Työmarkkinapohjaista sosiaaliturvaa ovat puolestaan ammattiin sidotut työmarkkinoilla sovitut eläkkeet (II pilari). Titmussin käsite fiskaalinen sosiaaliturva on yksilöllistä sosiaaliturvaa ja viittaa sosiaalivakuutusmaksujen verovähennysoikeuteen. Laajemmin tarkasteltuna tämän käsitteen alle voidaan liittää yksityinen eläketurva kokonaisuudessaan eli toinen ja kolmas pilari. Näitä kahta eläketurvan muotoa suositaan verohelpotuksilla.

Näkökulman laajentaminen osoittaa myös, kuinka keskeinen rooli valtiollisella sosiaalipolitiikalla on kokonaiseläketurvan rakenteessa. Tavallisesti vain lakisääteinen eläketurva (pilari I) liitetään osaksi julkista sosiaaliturvaa, mutta lisäeläketurvan (II ja III pilari) verovähennysoikeuden myötä valtiollinen sosiaaliturva laajentuu osaksi jokaista eläketurvan pila-

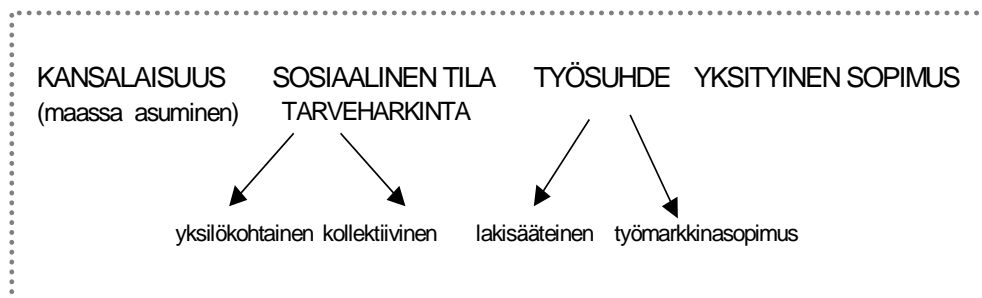
ria (ks. Titmuss 1963, 68–69). Yksityinen eläketurva muodostaakin keskeisen osan verovaroin tuetusta ns. näkymättömästä hyvinvointivaltiosta (ks. esim. Howard 1997; Kvist & Sinfield 1996).

Fiskaaliset toimenpiteet olivat osa eläketurvajärjestelmää jo eläketurvakehityksen alkuvaiheiden aikana. Progressiivisen verotusjärjestelmän myötä fiskaaliset toimenpiteet ovat kasvattaneet osuuttaan eläketurvan ja sosiaalipolitiikan kentällä. Samalla fiskaalinen järjestelmä on kehittynyt yhdeksi merkittäväksi hyvinvoinnin tuottamisen välineeksi. Järjestelmälle on kuitenkin ollut kuvaavaa sen vastakkaisuus verrattuna julkiseen sosiaaliturvajärjestelmään. Fiskaalisen sosiaaliturvajärjestelmän on todettu hyödyttävän eniten suurituloisia. (Kvist & Sinfield 1996, 29–39.)

2.2 Eläketurvan jakautuminen yksityiseen ja julkiseen

Eläketurvan järjestämistapaa ja päätöksentekoa kuvaavat pilarit keskittyvät lähinnä eläkejärjestelmän institutionaaliseen puoleen. Kuvattaessa yksilön oikeuksia eläketurvaan ja eläketurvan myöntämisperusteita on mahdollista tarkastella eläkejärjestelmää toisesta ulottuvuudesta käsin. Tavanomaisin luokitus yksilön oikeudesta eläketurvaan on kolmijakoinen: *kansalaisuus, tarve ja ansaintaperiaate (meriitti)* (Niemelä & Salminen 1995a, 12; Palme 1990, 73–94).

Niemelä ja Salminen (1995a, 13) ovat täydentäneet perinteistä eläkeoikeuksia kuvaavaa kolmijakoa ja kuvaavat eläkejärjestelmiä neljällä eri ulottuvuudella. Oikeus eläkkeeseen syntyy maassa asumisen, sosiaalisen tilan, työsuhteen ja yksityisen sopimuksen perusteella (ks. kuvio 1).



Kuvio 1. Eläketurvan myöntämisperusteet

Ensimmäisen kriteerin mukaan oikeus eläketurvaan täyttyy, kun yksilö on maan kansalainen. Tällöin eläketurva on yhteiskunnan takaama universaalinen oikeus kaikille maassa vakituisesti asuville. Eläketurvan perusteita on kuitenkin muutettu viime vuosikymmeninä siten, että eläke on yhä selvemmin tullut asumisvuosien mukaan karttuvaksi.

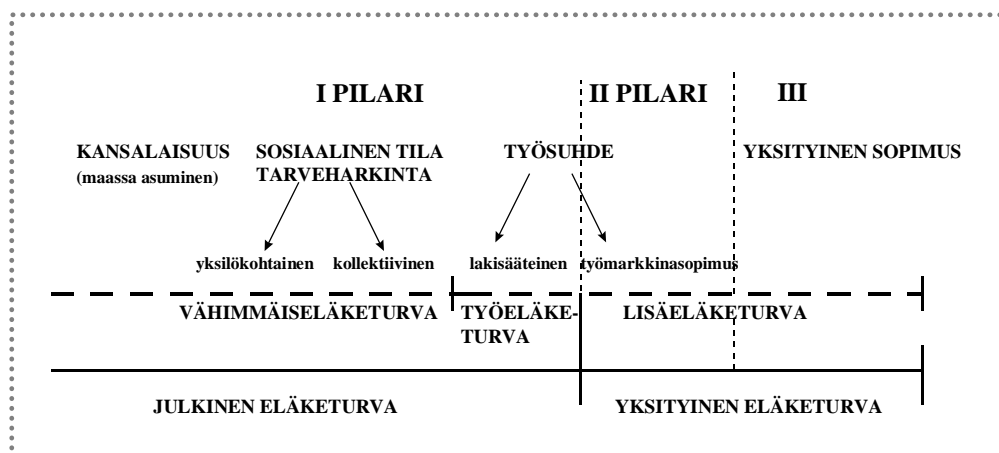
Toinen kriteeri on yksilön sosiaalinen tila, jolloin yksilön sosiaalinen tilanne, lähinnä köyhyys, on eläkkeen myöntämisen perusteena. Eläkkeen myöntämisessä käytetään tällöin yksilöllistä tai kollektiivisesti määriteltyä tarveharkintaa. Yksilökohtainen tarveharkinta juontaa juurensa köyhäinhoitoon ja sen leimaavaan käytäntöön ja haluun rajoittaa avustuksen käyttöä. Yksilöllinen tarveharkinta, jota käytettiin yleisesti 1800-luvulla on sittemmin jäänyt taka-alalle ja sen tilalle on tullut kollektiivisesti määritelty tarveharkinta. Edellytykset eläkkeelle täyttyvät, kun yksilöt täyttävät tietyt formaalit kriteerit. Nykyään tarveharkinnalla on eläketurvassa tärkeä rooli sen täydentäessä ensisijaista toimeentuloturva.

Kolmas eläketurvan myöntämisperuste liittyy työsuhteeseen. Työsuhteeseen liittyvä eläketurva on mahdollista järjestää joko lakisääteisesti tai työmarkkinapohjaisesti. Työmarkkinasopimukseen perustuva eläketurva saattaa olla yrityskohtaista tai suuria palkansaajaryhmiä koskevaa ja kyseisille työmarkkinaosapuolille pakollista eläketurvaa. Lakisääteiseen eläketurvaan verrattuna tällaiset eläkkeet voivat olla joko lakisääteistä eläkettä korvaavia tai täydentäviä. Yleensä niillä pyritään täydentämään lakisääteistä turvaa, joten niiden laajuuden voidaan olettaa olennaisesti riippuvan lakisääteisen eläketurvan kattavuudesta ja korvaustasosta.

Yleisen lakisääteisen turvan tai työsuhteeseen sidotun turvan lisäksi yksilö voi mahdollisuuksiensa ja tarpeidensa mukaan järjestää itselleen yksilöllistä eläketurvaa. Tällainen vapaaehtoinen sopimus saattaa myös

olla palkan lisäetuna joillekin avaintyöntekijöille (fringe benefits). Eläkevaikutusmaksut ovat usein verovähennyskelpoisia.

Alla olevassa kuviossa kokonaiseläkejärjestelmää kuvaavat eläketurvapilarit ja eläkkeiden myöntämisperusteet esitetään yhtenä kokonaisuutena. Kuvio osoittaa miten nämä kaksi ulottuvuutta nivoutuvat toisiinsa kokonaiseläkejärjestelmän kuvauksessa ja lisäksi kuvio hahmottaa miten eläketurvan rakennetta kuvaavat ulottuvuudet sijoittuvat sosiaaliturvajärjestelmän kahteen makroulottuvuuteen: julkiseen ja yksityiseen.



Kuvio 2. Eläketurvapilarien ja eläkeperusteiden sijoittuminen julkiseen ja yksityiseen eläketurvajärjestelmään

Eläketurvan taso määräytyy eläketurvaperusteiden mukaisesti. Maassa asumisen ja tarveharkinnan tarkoituksena on taata jokaiselle vähimmäiseläketurva. Työsuhteeseen ja yksityiseen sopimukseen perustuvat eläkkeet pyrkivät puolestaan säilyttämään aiemman kulutustason. Kuten kuvio 2 osoittaa, eläketurvan ensimmäisen pilarin mukaiset elementit eli vähimmäiseläkejärjestelmä ja lakisääteinen työeläkejärjestelmä sisältyvät julkiseen eläketurvajärjestelmään. Yksityiseen eläketurvajärjestelmään kuuluvat puolestaan ammattiasemaan sidotut työmarkkinoilla solmittavat eläkkeet sekä yksilölliset eläkesopimukset eli eläketurvan toinen ja kolmas pilari. Julkisen eläketurvajärjestelmän tavoitteena on taata vähimmäis- ja työeläketurva, kun taas yksityisen järjestelmän tavoitteena on tarjota lakisääteistä eläketurvaa täydentävää (tai korvaavaa) lisäeläketurvaa.

Yllä olevan kuvion perusteella voidaan erottaa viisi erilaista eläkejärjestelmien järjestämisvaihtoehtoja kuvaavaa eläkemallia. Nämä ovat sosiaaliapu-, kansaneläke-, työsuhde-, ryhmävakuutus- ja yksilöllinen vakuutusmalli. Eläkemallit ovat ideaalityyppejä osoittaen niitä elementtejä, joita esiintyy eri maiden kokonaiseläketurvarakenteessa. Eläkemallit eivät ole toisiaan poissulkevia vaan ne täydentävät toisiaan. Nykyään eri maiden eläketurvassa esiintyy useampiakin mallielementtejä. Eläkemallit ovat ikään kuin rakennuspalikoita, joita yhdistelemällä eläketurva rakentuu kullekin maalle ominaisella tavalla. Nämä mallit ja niiden ominaispiirteet esitetään taulukossa 2.

Taulukko 2. Eläkemallit pääpiirteittäin

	Avustus-malli	Kansalaisuus-malli	Työansio-malli	Ryhmä-vakuutus-malli	Yksilöllinen vakuutus-malli
Eläkkeen peruste	Sosiaalinen tila (köyhyys)	Kansalaisuus (Maassa asuminen)	Työsuhde	Ammatti	Sopimus
Ulottuvuus	Tarpeessa olevat	Koko väestö	Työssäkäyvä väestö	Ryhmät	Yksilöt
Taso	Tuloharkinta	Tasasuuruinen perusturva	Ansiosidonnainen	Ansiosidonnainen/ Vakuutusmaksu- sidonnainen	Vakuutusmaksu- sidonnainen
Rahoitus	Jakojärjestelmä	Jakojärjestelmä	Jakojärjestelmä/osittainen rahastointi	Rahastointi	Rahastointi
Päätöksentekosektori	Julkinen Sektori	Julkinen sektori	Julkinen sektori	Työmarkkina-sektori	Yksityinen markkina-sektori
Lähde: Niemelä & Salminen 1995a; Salminen 1993, 141–145					

Julkisen ja yksityisen eläketurvan yksi keskeinen ero on myös niiden rahoitusperusta. Kuten taulukko 2 osoittaa, julkinen eläketurva rakentuu hyvin pitkälti jakojärjestelmälle. Tällöin kunkin vuoden eläkemenot peritään saman vuoden yleisestä verotuksesta tai niitä varten kerätyistä erillismaksuista. Rahastoivassa järjestelmässä puolestaan kerätään erillisiä vakuu-

tusmaksuja rahastoon. Tällöin kyseessä on talletus. Rahastoinnissa eläke muodostuu vakuutusmaksujen mukaan tapahtuvista talletuksista ja talletuksille kertyneelle tuotolle. Eläkejärjestelmät voidaan rahoittaa myös näiden kahden ääripään yhdistelmillä. Yksi esimerkki tällaisesta järjestelmästä on Suomen lakisääteinen työeläkejärjestelmä, joka on osittain rahastoiva.

Julkisen ja yksityisen eläketurvajärjestelmän kannalta katsottuna keskeistä on se, millä areenalla päätöksenteko tapahtuu. Keskeisimmät päätöksentekoareenat ovat politiikka, työmarkkinat ja markkinat. Päätöksentekoareenoilla toimii puolestaan erilaisia toimijoita. Poliitikassa keskeiset toimijat ovat poliittiset puolueet, työmarkkinoilla työmarkkinajärjestöt ja markkinoilla vakuutuksenottajat ja -tarjoajat (vakuutusyhtiöt). Julkisissa järjestelmissä eläkkeitä koskevat päätökset tehdään pääosin politiikassa eli parlamentissa. Yksityisissä järjestelmissä päätökset tehdään puolestaan markkinoilla. Kyseinen jaottelu kuitenkin pelkistää todellisuutta. Esimerkiksi eläkejärjestelmä saattaa olla yksityisesti organisoitu, mutta päätökset tehdään työmarkkinoilla tai politiikassa. Toisaalta järjestelmä voi perustua lakiin, mutta päätökset tehdään työmarkkinoilla. Näin tapahtuu esimerkiksi tanskalaisessa ATP-järjestelmässä. (Niemelä & Salminen 1995a, 23–24.)

Jako yksityiseen ja julkiseen järjestelmään ei ole aina suoraviivaisesti vedettävissä. Eläketurvan yhteydessä julkisen ja yksityisen tai politiikan ja markkinoiden välille ei niiden moniulotteisuuden vuoksi olekaan vedettävissä selvää rajaa (Kangas & Palme 1989; Rein & Rainwater 1986a; Salminen 1993, 138–145).

3 ELÄKETURVAN AIKAISEMMA MUODOT JA NYKYISTEN ELÄ- KEJÄRJESTELMIEN KEHITYS

Kokonaiseläketurva on julkisen ja yksityisten eläkejärjestelmien muodostama kompleksinen kokonaisuus. Kokonaiseläketurvalle on sen kehityksen alusta lähtien ollut kuvaavaa tietynlainen yhteispeli julkisen ja yksityisen eläketurvan välillä. Tässä luvussa käydään pääpiirteittäin läpi sitä, miten eläketurva on kehittynyt kohti nykyisiä järjestelmiä. Tarkastelun pääpaino on julkisen ja yksityisten eläkejärjestelmien keskinäisuuhteissa. Teollistuvissa maissa vanhusväestön toimeentuloturva on suurten linjojen osalta kehittynyt melko yhdensuuntaisesti, ja historiikin tarkoituksena on antaa yleiskuva eläketurvajärjestelmien kehityksestä.

3.1 Eläketurvan alkujuuret

1800-luvulla ja vielä 1900-luvun alkuvuosina oli vanhusten sosiaaliturva järjestetty monin eri tavoin. Yhteiskuntien väestörakenne ja elinkeinorakenteen maatalousvaltaisuus vaikuttivat suurelta osin siihen, että eläketurva oli kovin kehittymätöntä. Nykyään hallitsevassa asemassa olevat eläkejärjestelmät olivat viime vuosisadalla varsin marginaalisessa asemassa, ja eläkkeelle asettuminen oli harvinaista 1800-luvun yhteiskunnassa. Vanhusväestön toimeentuloturvan jakoväylinä korostuivat pääosin muut toimintamuodot kuin yksityinen ja julkinen eläkejärjestelmä.

Ensinnäkin suurin osa vanhusväestöstä jatkoi työtään iän lisääntymisestä huolimatta. Julkisen sosiaalipolitiikan kehittymättömyys jätti tilaa erityisesti tehtailijoiden harjoittamalle teolliselle sosiaalitoiminnalle, ja työpaikan kautta oli mahdollista saada yleistä sosiaaliturvaa. Silloisen sosiaaliturvan tai työnantajien myöntämän turvan tarkoituksena ei ollut ansiotulon korvaaminen vaan pikemminkin alentuneen työskentelykapasiteetin kompensointi. Työnantajat siirsivät ikääntyneitä ja vähemmän tuottavia

työntekijöitään muihin tehtäviin ja järjestivät näille suojatyöpaikkoja (Esping-Andersen 1990, 90). Työnantajien tarjoaman toimeentuloturvan vaikuttimet liittyivät vakaaseen työsuhteeseen: haluttiin estää lakkoja, minimoida työvoiman vaihtuvuutta, parantaa työvoiman motivaatiota ja tuottavuutta sekä varmistaa isännän ratkaisuvallta tehtaan asioissa (Karisto ym. 1988, 103, 156).

Työssäkäynnin lisäksi merkittävänä toimeentuloturvan takaajana toimivat perhe, sukulais- ja naapurisuhteet. Sukulaissuhteiden rooli oli merkittävä erityisesti agraariyhteiskunnissa. Yleisenä sääntönä oli, että vanhukset ja muut puutteenalaiset saivat perusturvansa siinä lähiyhteisössä missä he elivät. (Esping-Andersen 1990, 90; Karisto ym. 1988, 126.)

Kolmantena perusturvan takaajana oli hyväntekeväisyys, joka useissa maissa toimi pääasiassa kirkon järjestämänä. Lisäksi kehittyi erilaisia yksityisen hyväntekeväisyyden muotoja, muun muassa rouvasväenyhdistyksiä. Hyväntekeväisyydessä apu perustui yksityisten ihmisten armeliaisuuteen ja säälin tunteisiin. Kerjuu oli keskeinen sosiaalisen uudelleenjaon muoto. (Karisto ym. 1988, 126–129; Esping-Andersen 1990, 90.)

Neljäntenä toimeentuloturvan takaajana toimi julkinen köyhäinhoito. Käytännössä köyhäinhoito oli ainoa julkinen sosiaaliturvan muoto viime vuosisadalla, eikä sitä haluttu tehdä houkuttelevaksi. Köyhäinhoidon ja erityisesti sen työhuonejärjestelmän periaatteena oli tarjota turva ainoastaan niille, jotka eivät sitä muutoin pystyneet hankkimaan. (Esping-Andersen 1990, 88, 90.) Valtiollisen sosiaalipolitiikan rooli sosiaaliturvan takaajana oli marginaalinen. Siihen turvauduttiin vain sellaisissa tilanteissa, joissa ensisijaiset jakoväylät eivät toimineet eivätkä näin pystyneet tarjoamaan yksilön hyvinvoinnille välttämätöntä turvaa. Julkisen sosiaalipolitiikan tehtävänä oli vain jäännöksen, residuaalin jakaminen.

Viidennen ja kuudennen väylän vanhusväestön toimeentuloturvan takaamiseksi muodostivat sitten julkinen ja yksityinen eläkejärjestelmä. Ensimmäisenä lakisääteinen eläkevakuutus otettiin käyttöön Saksassa 1880-luvulla, mutta muissa maissa lakisääteisten eläkkeiden käyttöönotto tapahtui pääosin vuosisadan vaihteen jälkeen (taulukko 3). Monissa maissa oli kuitenkin järjestetty yksityistä eläketurvaa ennen lakisääteisen eläketurvajärjestelmän käyttöönottoa.

Sekä julkisella että yksityisellä sektorilla oli jo melko varhaisessa vaiheessa otettu käyttöön ammattiin sidottuja yksityisiä eläkkeitä. Julkisella sektorilla niitä järjestettiin lähinnä valtion virkamiehille, esimerkiksi Isossa-Britanniassa valtion virkamieseläkkeet otettiin käyttöön jo vuonna 1834 (Esping-Andersen 1990, 89). Virkamiesten lisäksi yksityistä eläke-

turvaa oli järjestetty myös joillekin valtion palveluksessa oleville erityisille riskiammattiryhmille (esim. kaivostyöntekijät).

Yksityisellä sektorilla yksityisiä eläkejärjestelyjä tarjosivat puolestaan yrityskohtaiset eläkerahastot, eläkesäätiöt ja keskinäiset avustuskassat. Vakuutuskassojen jäsenet koostuivat pääasiallisesti hyvätuloisista ammattimiehistä, niistä jotka pystyivät maksamaan viikoittaiset jäsenmaksut. Suuret yritykset, joilla oli riittävät resurssit, saattoivat järjestää työntekijöilleen eläketurvaa, jonka rahoitus oli pelkästään työnantajan kannettavana. Samalla työntekijät sidottiin yrityksen palvelukseen, sillä etuudet oli rakennettu ”uskollisen palvelijan periaatteen” mukaisesti ja työsuhteen katketessa työntekijät menettivät myös eläkkeensä. (Esping-Andersen 1990, 91–92; Laitinen & Lundqvist & Salminen & Vanamo 1997, 368.)

3.2 Lakisääteisen eläketurvajärjestelmän synty

Teollistuminen, palkansaajaväestön kasvu, väestörakenteen muutos sekä sosiaalireformististen aatteiden ja työväenliikkeen leviäminen ovat tekijöitä, joiden on yleisesti todettu vaikuttaneen merkittävästi myös valtiovallan roolin kasvuun sosiaaliturvan takaajana. Syntyi vaatimuksia ja tarpeita eläkejärjestelmien kehittämiseen. Monissa maissa sosiaaliturvan puute ja turvattomuus kasvoivat yhteiskunnalliseksi ongelmaksi aiheuttaen yhteiskunnan perusteita uhkaavan vaaran. Euroopassa 1700-luvun puolivälistä alkaneet levottomuudet ja väkivaltaisuudet osoittivat, kuinka voimakkaasti uutta yhteiskuntasopimusta vaadittiin. Vaatimuksiin sisältyivät keskeisinä kohtina laajenevan työväenluokan poliittisen vaikutusvallan lisääminen ja sosiaaliturvan parantaminen. (Riihinen 1997, 405.) Merkittävänä käänteenä kohti uudenaikaista sosiaalipolitiikkaa ja kohti julkista eläkejärjestelmää oli lakisääteisen sosiaalivakuutuksen syntyminen Saksassa 1880-luvulla.

Sosiaalipoliittisten uudistusten takana oli Bismarckin hallinnon arviot siitä, että valtion ja yhteiskunnan legitimitettiin ei kyetä säilyttämään vain pakkokeinoin (Alber 1986, 5). Saksassa säädettiin 1880-luvulla joukko lakeja, joiden perusteella teollisuustyöntekijät vakuutettiin sairauksien, tapaturmien, työkyvyttömyyden ja vanhuuden varalta. Lait koskivat työväestöä eli sitä osaa kansasta, joka teollistumisen myötä laajeni nopeasti ja joka oli joutunut turvattomaksi yhteiskunnallisen muutoksen myötä. Otto von Bismarckin nimeen liitetyn ”työväen vakuutuksen” ensisijaisena tar-

koituksena on pidetty valtion sisäisen yhtenäisyyden lisäämistä, sosialismin leviämisen ehkäisemistä ja yhteiskuntarauhan säilyttämistä. (Alber 1986, 5–6; Niemelä & Salminen 1995b, 13; Pentikäinen 1997, 11–12.) Saksassa säädettiin vuonna 1877 määräaikaiset sosialistilait, joilla mm. rajoitettiin kokoontumisvapautta, ja samalla kun käynnistettiin teollisuustyöväestöön kohdistetut sosiaalivakuutusohjelmat, sosialistisen puolueen toiminta kiellettiin (Alber 1986, 5; Karisto ym. 1988, 139; Riihinen 1997, 407).

Lakisääteisen sosiaalivakuutuksen käyttöönotto merkitsi lakiin perustuvan pakollisen eläketurvajärjestelmän syntyä. Ensimmäinen lakisääteinen eläkevakuutus oli Bismarckin vuonna 1889 käyttöönottama vanhuusvakuutuslaki. Saksan sosiaalivakuutusmalli toimi uudistusten esikuvana monissa maissa. Kuten Saksassa, muissakin kehittyvissä maissa jouduttiin toteamaan, etteivät vapaaehtoiset vakuutukset ja yksityinen säästäminen pysty antamaan riittävää koko väestön kattavaa turvaa vanhuuden ja työkyvyttömyyden varalta (Pentikäinen 1997, 12). Yhteiskunnallisessa muutoksessa eivät perinteiset keinot enää olleet riittäviä vastaamaan uusiin ja lisääntyviin tarpeisiin. Yksityiset eläkejärjestelyt eivät kattaneet yhä laajemmaksi kasvanutta teollisuustyöväestöä.

Monissa maissa lakisääteinen eläketurva otettiin käyttöön 1900-luvun alkuvuosikymmeninä (ks. taulukko 3). Lakisääteisessä eläketurvassa alkoi hahmottua kaksi perusrakennetta: tuloharkintainen eläketurva, jonka juuret olivat vahvasti köyhäinhoidollisessa perinteessä, ja vakuutusperusteinen eläketurva, joka perustui yksilöllisiin kontribuutioihin tai ansaintaperiaatteelle. Suomessa otettiin vuonna 1937 käyttöön bismarckilainen pakollinen vakuutusperusteinen kansaneläkejärjestelmä, jonka mukaisesti jokaisen vakuutetun tuli maksaa vakuutusmaksuja Kansaneläkelaitoksessa olevalle henkilökohtaiselle tililleen (Karisto ym. 1988, 161). Suomessa kansaneläkelain kohderyhmänä ei kuitenkaan ollut yksin teollisuustyöväestö vaan koko aikuisväestö.

Taulukko 3. Lakisääteisen eläkejärjestelmän käyttöönotto eri maissa

MAA	VUOSI	T / V *	Järjestelmän muoto ja kattavuus
Saksa	1889	V	Työväestö
	1911	V	Toimihenkilöt
Tanska	1891	T	Eläkeavustus
Uusi-Seelanti	1898	T	Eläkeavustus
Ranska	1905	T	Eläkeavustus
	1910	V	Vakuutus
Itävalta	1906	V	Toimihenkilöt
	1927	T	Eläkeavustus
	1938	V	Työväestö
Australia	1908	T	Eläkeavustus
Iso-Britannia	1908	T	Eläkeavustus
	1925	V	Vakuutus
Alankomaat	1913	V	Vakuutus
Ruotsi	1913	V, T	Vakuutus ja eläkeavustus
Italia	1919	V	Vakuutus
Belgia	1924	V	Työväestö
	1925	V	Toimihenkilöt
Irlanti	1924	T	Eläkeavustus
Kanada	1927	T	Eläkeavustus
Yhdysvallat	1935	V, (T)	Vakuutus ja eläkeavustuslisä
Norja	1936	T	Eläkeavustus
Suomi	1937	V, (T)	Vakuutus ja eläkeavustuslisä
Sveitsi	1946	V, (T)	Vakuutus ja eläkeavustuslisä

Lähde: Palme 1990, 43
 * T = Tarveharkinta, V = Vanhuusvakuutus

3.3 Lakisääteisen eläketurvajärjestelmän perustan rakentuminen

Toisen maailmansodan jälkeinen aika oli hyvinvointivaltion kasvun aikaa. Monissa maissa toteutettiin laajoja sosiaalipoliittisia uudistuksia. Tämä jälleenrakennuksen ja kansallisen yhtenäisyyden lujittamisen aikakausi oli myös lakisääteisen eläketurvajärjestelmän rakentamisen aikaa. Lakisää-

teisessä eläkepolitiikassa rakentui kaksi vastakkaista linjaa: tasaeläke- ja ansaintaperiaate.

Tasaeläkeperiaate liitetään usein Beveridgen nimeen. Hän suunnittelei Ison-Britannian sosiaalivakuutuksen toisen maailmansodan päättyessä. Tasaeläkeperiaatteen mukaan eläke on universaalinen kansalaisuuteen perustuva yhtäläinen oikeus. Kaikille kansalaisille tuli maksaa yhteiskunnallisesta asemasta riippumatta samansuuruinen perustoimeentulo, joka riittää vaatimattomaan vähimmäiskulutustasoon. Kunkin kansalaisen on hankittava parempi elintaso yksilöllisin tai työpaikkakohtaisin vakuutuksin. (Pentikäinen 1997, 12–13.)

Ansaintaperiaatteen mukaan eläkkeen tuli määräytyä eläkkeensaajan työaikaisten palkkatulojen perusteella. Eläkkeen tarkoituksena on kohtuullisessa määrin säilyttää perheen kulutustaso siirryttäessä työelämästä eläkkeelle. Eläke on ansaitun työtulon myöhennettyä maksamista.

Useat Keski-Euroopan maat omaksuivat sodan jälkeisinä vuosina ansaintaperiaatteen perustuvan eläkejärjestelmän. Sen sijaan erityisesti Isossa-Britanniassa ja Skandinaviassa omaksuttiin tasaeläkeperiaate valtiollisen eläkejärjestelmän perustaksi. 1950-luvulta lähtien useat maat uudistivat eläketurvaansa. Maissa, joissa oli omaksuttu beveridgeläinen tasaeläkeperiaate syntyi palkansaajaväestön taholta kasvavia paineita tasaeläkkeitä täydentävien ansioperusteisten eläkkeiden luomiseksi. Toisaalta maissa, joissa oli omaksuttu ansaintaperiaate, syntyi vaatimuksia beveridgeläisen vähimmäiseläketurvan kehittämiseksi. Kansantaloudellisesti aika oli otollinen eläketurvauudistuksille, sillä voimakas talouskasvu oli ominaista kaikille OECD-maille 1960-luvulta aina ensimmäiseen öljykriisiin asti.

Ansaintaperiaatteen ”mallimaassa” Saksassa vaadittiin myös muutoksia bismarckilaiseen sosiaalivakuutusjärjestelmään kattavamman sosiaaliturvan järjestämiseksi. Muutosvaatimusten takana olivat pääosin sosiaalidemokraatit. Vuonna 1957 toteutettu eläkeuudistus säilytti kuitenkin Bismarckin sosiaalivakuutuksen peruseriaatteet. 1970-luvulla sosiaalidemokraatit ottivat uudestaan esille muutosvaatimuksensa, mutta vaatimukset kariutuivat, sillä palkansaajajärjestöt ja kristillisdemokraatit vastustivat vähimmäistoimeentulon turvaamista. (Alber 1986, 12–15; Baldwin 1990, 194–207; 280–281; Niemelä & Salminen 1995b.)

Yhä useammassa maassa ansaintaperiaatteen mukainen linja vahvisti osuuttaan lakisääteisen eläketurvan rakenteessa. Pentikäisen (1997, 14) mukaan globaalinen taistelu ansaintaeläkkeiden ja tasaeläkkeiden välillä päättyi viimeksi mainittujen totaaliseen tappioon.

Pohjoismaista kovin taistelu ansaintaperiaatteen hyväksymisestä käytiin Ruotsissa. Tasamääräisiä eläkkeitä täydentävä ansioeläkejärjestelmä syntyi ammattiyhdistysliikkeen ja sosiaalidemokraattien aloitteesta, mutta ei suinkaan yksituumaisesti. Työnantajat ja porvarilliset puolueet asettuivat ehdotusta vastaan ja valmistsivat oman vastaehdotuksen. Eläkeuudistuksen käsittely oli monivaiheinen ja täpärä. Kansanäänestyksen ja parlamenttivaalien jälkeen sosiaalidemokraattien ajama yleinen lisäeläke ATP (allmän tilläggspension) kuitenkin hyväksyttiin vuonna 1959 (yhden äänen enemmistöllä). Ruotsin mutkikkaat ja täpärät tapahtumat toimivat myös (varoittavana) esimerkkinä muille Pohjoismaille. (Kangas & Palme 1989; Salminen 1993.)

Tanskassakin ammattiyhdistysliike ajoi lisäeläkeratkaisua, joka hyväksyttiin vuonna 1964. Muista Pohjoismaista poiketen työeläkkeet eivät kuitenkaan ole tulosidonnaisia, vaan niitä maksetaan vakuutusajan perusteella. Tanskassa itse asiassa konservatiivit vaativat aluksi ruotsalaista ansiosidonnaista mallia (Nelson 1984, 70, 79: teoksesta Kangas & Palme 1989, 15). Sosiaalidemokraattien myöhempi yritys muuttaa työeläkeratkaisua ruotsalaiseen suuntaan epäonnistui sosiaalidemokraattien aseman heikkouden ja porvarillisten puolueiden vastustuksen vuoksi.

Norjassa sosiaalidemokraattien ajama ratkaisu syntyi vuonna 1966. Norjassa porvarilliset puolueet eivät ryhtyneet vahvaan vastarintaan, ja ratkaisu syntyi yksimielisesti ja porvarillisen hallituksen aikana. (Esping-Andersen 1985; Kangas & Palme 1989; Salminen 1993.)

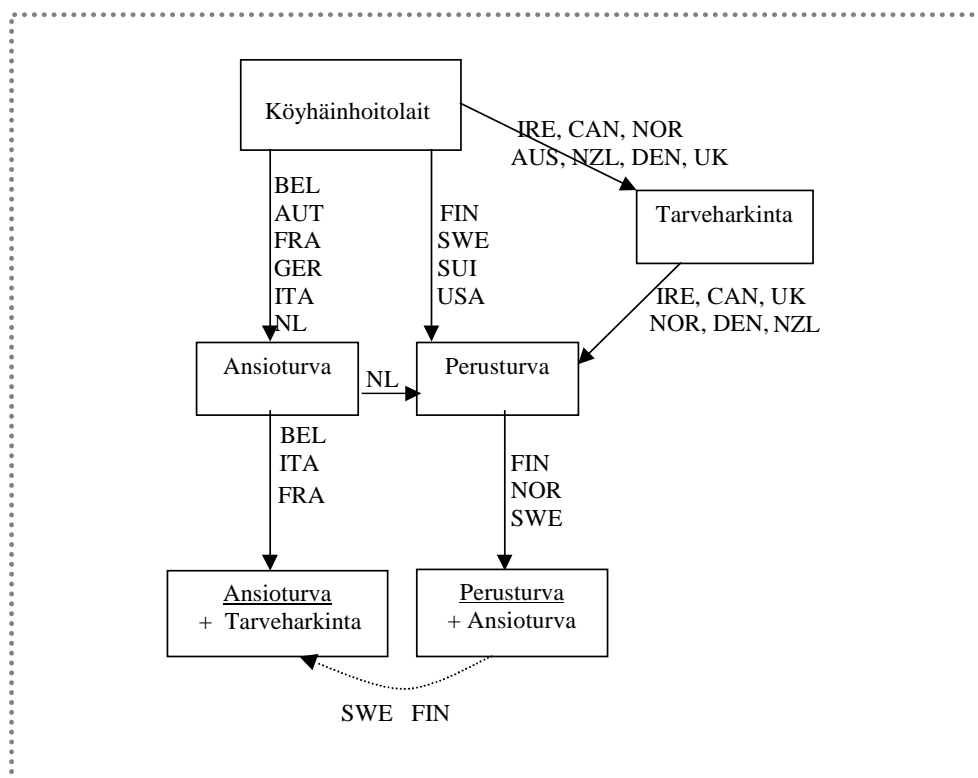
Suomessa työeläkeratkaisu syntyi vuonna 1961 työmarkkinayhteistyön pohjalta. Eduskunnassa ratkaisua olivat ajamassa sosiaalidemokraatit ja oikeisto, kun taas maalaisliitolla oli pyrkimyksenä kehittää kansaneläkejärjestelmää. Suomessa työeläkejärjestelmän organisointi kytkettiin vakuutuslaitosten, kassojen ja säätiöiden yhteyteen. Yksityisen sektorin hoitama rahoitus oli ehto sille, että poliittinen oikeisto ja työnantajat saatiin ratkaisun taakse. Muissa maissa lakisääteiset työeläkkeet kytkettiin tavallisesti valtiollisen kansaneläkejärjestelmän yhteyteen. Suomessa sosiaalidemokraattien poliittinen asema ei ollut yhtä vahva kuin Ruotsissa, joten markkinasuuntautuneempi vaihtoehto näytti parhaalta tavalta toteuttaa ansioeläkejärjestelmä. (Kangas & Palme 1989; Salminen 1993.) Työmarkkinapainotteisuus ja työeläkejärjestelmän kytkeytyminen yksityisiin eläkelaitoksiin ovat tekijöitä, jotka tavallisesti liitetään yksityisiin eläkejärjestelyihin.

Isossa-Britanniassakin lopulta luovuttiin beveridgeläisestä tasaeläkeperiaatteen mukaisesta linjasta. Sekä konservatiivit että työväenpuolue vaativat ansioeläkkeiden kehittämistä tasaetuksien tilalle jo 1950-luvun

lopulla. Beveridgeläisestä tasaeläkeperiaatteesta luovuttiin kuitenkin vasta 1970-luvulla. Vuonna 1975 säädetty ansioeläkejärjestelmä oli lopulta konservatiivisen puolueen ja työväenpuolueen välinen kompromissi. (Niemelä & Salminen 1995b.)

Ansaintaperiaatteen mukaisen linjan vahvistumisesta huolimatta beveridgeläisestä linjasta ei kuitenkaan täysin luovuttu. Esimerkiksi Australia, Alankomaat ja Uusi-Seelanti jatkoivat selkeimmin tasaeläkeperiaatteen mukaisella linjalla, sillä näissä maissa ansioista riippuvia lisäeläkkeitä ei säädetty pakollisiksi. Australiassa tosin on 1990-luvun alkupuolella säädetty laki lisäeläketakuusta, jonka tarkoituksena on taata työntekijöille tietty vähimmäistyöeläketurvan taso (Laitinen 1996). Pohjoismaissa puolestaan työeläkejärjestelmän luominen merkitsi itse asiassa beveridgeläisen ja bismarckilaisen linjan yhdistämistä. Kansaneläkkeet turvasivat vähimmäistoimeentuloturvan koko kansalle ja työeläkkeet säilyttivät hankitun kulutustason työsuhteessa oleville.

Kuviossa 3 on yhteenvedona esitetty eri maissa tapahtunut lakisääteisen eläketurvan perustan rakentuminen eräänlaisen kehityspolkukaavion avulla. Eläketurvan kehittyminen on ollut yleinen kehityskulku, jonka laajentumisvauhdissa ja -tavassa esiintyy maakohtaista vaihtelua. Kehityskaaviossa kuvataan lähinnä eläketurvan laajentumistapaa eri maiden välillä. Tarkastelussa on kiinnitetty huomiota eläketurvajärjestelmän kahden keskeiseen ulottuvuuteen: perusturvaan ja ansioturvaan. Kyseiset ulottuvuudet nojautuvat edellä kuvattuun beveridgeläiseen ja bismarckilaiseen ajatusmalliin. Perusturva on kyseisessä kaaviossa käsitetty beveridgeläistä perusajatusta hivenen laajemmin, sillä siihen on liitetty myös maita, joissa on ansaintaperiaatteelle pohjautuva työeläkejärjestelmä. Perusturvan maissa työeläke ei kuitenkaan ole verrattavissa ansioturvan maihin, jotka toteuttavat selkeimmin ansaintaperiaatteen mukaista linjaa.



Kuvio 3. Julkisen eläketurvan kehityspolut eri maissa

Tarkastelussa mukana olevista maista Belgiassa, Itävallassa, Ranskassa, Saksassa ja Italiassa lakisääteinen eläketurva perustui jo varhaisessa vaiheessa ansaintaperiaatteelle ja ansioturvaa takaavalle järjestelmälle. Itävaltaa ja Saksaa lukuunottamatta, kyseiset Keski-Euroopan maat ovat myöhemmin täydentäneet järjestelmää tarveharkintaisella peruseläketurvalla. Saksassa ja Itävallassa työnteko on edelleen ainoa eläketurvan perusta. Alun perin ansaintaperiaatteelle perustuneista maista tapahtui Alankomaiden (NL) eläketurvassa vuosina 1955-1975 laadullinen muutos, kun työväenvakuutuksesta siirryttiin kansanvakuutukseen (ks. Niemelä & Salminen & Vanamo 1996).

Muiden maiden kohdalla kehitys on kulkenut pääsääntöisesti kohti perusturvaa takaavaa järjestelmää. Poikkeuksen muodostaa Australia, jonka eläketurvassa tarveharkinnalla on edelleen hyvin keskeinen rooli. Tosin nykyään Uuden-Seelannin eläkejärjestelmä muistuttaa monessa suhteessa Australian järjestelmää. Uudessa-Seelannissa alun perin tulo-

harkintainen eläketurva muutettiin ensin yleiseksi kansaneläkkeeksi ilman tuloharkintaa, mutta vuonna 1985 se muutettiin jälleen verotuksen kautta tuloharkintaiseksi. (Laitinen 1996.) Perusturvaa edustavat maat muodostavat melko heterogeenisen ryhmän. Yhteistä näissä maissa on se, että eläkkeet perustuvat tasaetuperiaatteelle tai ansiosidonnaisuus on nimellistä.

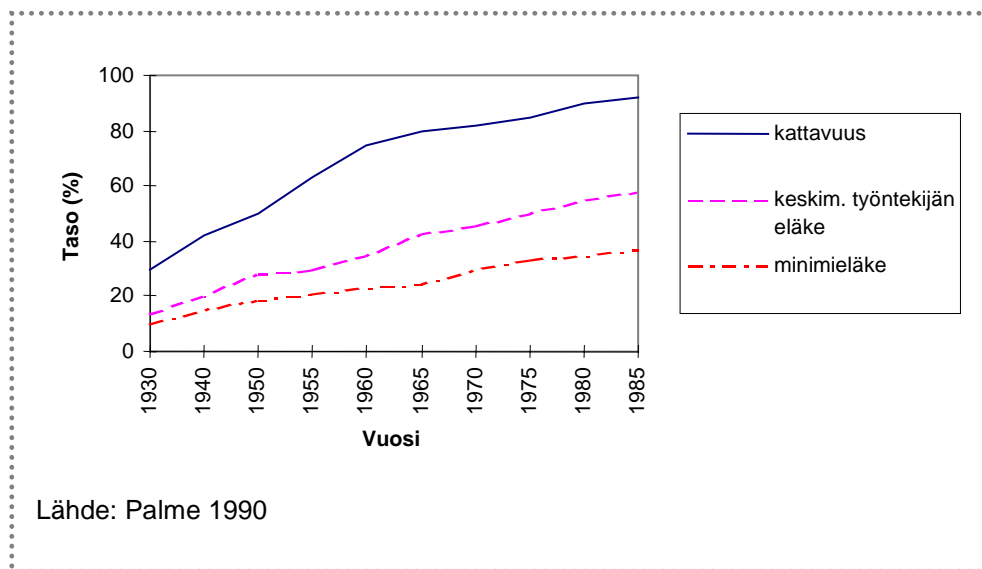
Norja, Ruotsi ja Suomi ovat muodostuneet vielä omaksi ryhmäkseen, sillä näissä maissa lakisääteinen eläketurva rakentuu universaalille peruseläketurvalle ja ansaintaperiaatteen mukaiselle työeläketurvalle. Viime aikoina Ruotsin ja Suomen voidaan katsoa siirtyneen lähemmäs ansaintaperiaatteen mukaisia maita, sillä työeläkejärjestelmät ovat merkitykseltään kasvaneet kansaneläkejärjestelmien ohi. Työeläkkeiden merkitystä on korostanut kansaneläkkeen muuttaminen työeläkevähenteiseksi.

3.4 Lakisääteisen eläketurvajärjestelmän tason ja kattavuuden kehitys

Lakisääteisen eläkejärjestelmän käyttöönoton myötä eläketurva laajeni työväestön keskuuteen, mutta riittävä se ei ennen toista maailmansotaa ollut. Mahdollinen eläketurva oli ennen toista maailmansotaa hankittava pääasiallisesti yksityisten eläkejärjestelmien kautta. Lakisääteisen eläketurvan kehittymisestä antaa hyvän kuvan Palmen (1990) tutkimus eläketurvasta 18 OECD-maassa vuosina 1930-1985. Palmen tutkimus osoittaa, että vuonna 1930 teollisuusmaiden eläketurva kattoi keskimäärin noin 30 prosenttia eläkeiän ylittäneistä vanhuksista. Maissa, joissa lakisääteinen eläketurva oli jo käytössä, oli vastaava luku keskimäärin noin 40 prosenttia. Vuonna 1930 teollisuusmaissa eläkkeiden nettokorvaustaso oli korkein Saksassa, missä lakisääteiset työeläkkeet korvasivat 37 prosenttia teollisuustyöntekijän keskipalkasta. Italian ja Itävallan eläkkeet ylsivät vielä yli 25 prosentin nettokorvaustasoon, mutta keskimäärin eri maiden eläkkeet korvasivat alle 20 prosenttia teollisuustyöntekijän nettopalkasta. (Palme 1990, 46–49, 75–76.)

Toisen maailmansodan jälkeen lakisääteisen eläketurvan kattavuudessa ja korvaavuudessa on tapahtunut huomattavaa paranemista. Eläkejärjestelmien uudistaminen ja etuuksien tason paraneminen ovat kohentaneet myös vanhusten taloudellista turvallisuutta ja elinoloja. Kuviossa 4 on Palmen tutkimuksen pohjalta esitetty eläketurvan kattavuuden ja

korvaustason kehitystä kuvaavat keskimääräiset kasvutrendit. Eläketurvan kattavuus kuvaa sitä osuutta vanhusväestöstä (yli 65 v.), joka saa eläkettä. Eläketurvan korvaustason kuvaamiseksi on käytetty minimieläkettä ja keskimääräisen työntekijän eläkettä. Minimieläke on eläke, joka myönnetään kansalaisuuden ja tarveharkinnan perusteella yksittäiselle henkilölle. Keskimääräisen työntekijän eläke kuvaa puolestaan teollisuustyöntekijää, joka on työskennellyt 35 vuotta ennen eläkkeelle siirtymistään ja saanut teollisuustyöntekijän keskiansiota vastaavaa palkkaa. (ks. Palme 1990.)



Kuvio 4. Eläketurvan keskimääräinen kattavuus (eläkeläiset/vanhusväestö 65+) ja nettokorvaustaso (minimieläke ja keskimääräisen työntekijän eläke/teollisuustyöntekijän palkka) OECD-maissa vuosina 1930-1985

Kuten kuvio 4 osoittaa, niin kyseisillä mittareilla eläketurvassa on keskimäärin tapahtunut selvää paranemista. Eläketurvan kehityksessä on tietysti löydettävissä maakohtaista vaihtelua, mutta yllä oleva kuvio antaa kuitenkin hyvän yleiskuvan lakisääteisen eläketurvan kehityksestä. Eläketurvan kattavuus on kolminkertaistunut vuosina 1930-1985. Myös eläkkeiden korvaustaso on parantunut huomattavasti. Minimieläkkeiden osalta keskimääräinen korvaustaso oli 19 prosenttia vuonna 1950, 25 prosenttia

vuonna 1965 ja 37 prosenttia vuonna 1985. Keskimääräinen teollisuustyöntekijän eläke oli puolestaan 28 prosenttia vuonna 1950, 43 prosenttia vuonna 1965 ja 58 prosenttia vuonna 1985. (Palme 1990, 46–49, 75–79.) Jatkuvasta kehityksestä huolimatta eläketurva on vasta viime vuosikymmeninä kehittynyt siihen suuntaan, että se mahdollistaa vanhusväestön toimeentuloturvan. 1950-luvulta lähtien suurin osa vanhusväestöstä on kuulunut eläketurvan piiriin. Eläkkeiden tason kehittyminen on ollut vielä hitaampaa. Keskimääräisen työntekijän eläke ylsi 50 prosenttiin nettokeskipalkasta keskimäärin vasta 1970-luvulla.

3.5 Yksityinen eläketurva

Lakisääteisen eläketurvajärjestelmän rakentaminen ei johtanut yksityisten eläkejärjestelmien syrjäytymiseen. Eläketurvan pitkittäistarkastelu osoittaa, että lakisääteiset ja yksityiset eläkkeet kasvoivat ja kehittyivät samanaikaisesti syrjäyttäen esiteollisen ajan toimeentuloturvan jakoväyliä (Esping-Andersen 1990, 92). Esimerkiksi Yhdysvalloissa lakisääteinen työeläkejärjestelmä perustettiin vuonna 1935, mutta siitä huolimatta yksityiset eläkejärjestelyt jatkoivat kasvuaan. Vuonna 1940 yksityiset eläkkeet kattoivat noin 15 prosenttia työvoimasta ja vuonna 1960 jo 41 prosenttia (Howard 1997, 123). Isossa-Britanniassa, missä ei ollut lakisääteistä työeläkejärjestelmää vaan beveridgeläinen perusturva, oli vuonna 1953 reilu neljännes työvoimasta yrityskohtaisten tai ammattiasemaan sidottujen eläkejärjestelyjen piirissä ja vuonna 1967 yli puolet (53 %) (Hannah 1992, 21, 27; Kvist & Sinfield 1996, 34). Julkisten eläkejärjestelmien rinnalle onkin useissa maissa syntynyt laaja yksityisten eläkejärjestelmien verkosto.

Julkinen sektori on omilla toimenpiteillään ollut yksi keskeinen tekijä yksityisten eläkemarkkinoiden rakentamisessa. Jo 1900-luvun alkuvuosikymmeninä julkisen sektorin eläkejärjestelyjen laajentaminen valtion ja paikallishallinnon työntekijöihin vaikutti yksityisten eläketurvajärjestelmien laajenemiseen myös yksityisellä sektorilla. Samalla kun julkisen sektorin työntekijät yhä laajenevassa määrin kuuluivat yksityisten eläke-etuuksien piiriin, kasvoivat myös yksityisen sektorin työntekijöiden vaatimukset yhtäläisestä turvasta. Yksityisen sektorin työnantajien etujen mukaista oli myös myöntää eläketurvaa työntekijöilleen. (Esping-Andersen 1990, 93–95; Kangas & Palme 1989, 29.) Työeläketurvan laajeneminen vaikutti myös siihen, että aiemman kaltaisista työnantajan ehdonvaltaan perustu-

vista työpalkkioista ja teolliseen sosiaalitoimintaan perustuvista sattumanvaraisista etuuksista siirryttiin kohti säännöllisiä ja neuvottelujen kautta syntyviä etuussopimuksia. Seurauksena oli myös yksityisten eläkevakuutuslaitosten aseman vankistuminen eläketurvan keskeisinä instituutioina niiden tarjotessa ryhmäkohtaisia ja yksilöllisiä eläkevakuutuksia. (Esping-Andersen 1990, 95–96.)

Valtion hyvinvointipolitiikkaa koskevilla päätöksillä ja lakisääteisen eläketurvajärjestelmän muotoutumisella oli myös laajalti vaikutusta yksityisten eläkejärjestelyjen tarjoaman turvan kehittymiseen. Ensimmäiset lakisääteiset eläkkeet antoivat vain minimaalisen toimeentuloturvan, ja yleisenä olettamuksena oli, että välttämätön toimeentuloturva on hankittava yksityisten eläkejärjestelmien kautta, joko yksilöllisellä tai kollektiivisella vakuutuksella. Valtio myös tuki yksityisen eläketurvan hankkimista. Tyypillisimpänä keinona oli myöntää verovähennyksiä yksityisistä eläkevakuutusmaksuista. Lakisääteinen eläketurva oli etenkin ennen toista maailmansotaa niin kehittymätöntä ja minimaalista sekä etuuksiltaan että kattavuudeltaan, että se jätti laajalti tilaa yksityisille eläkejärjestelyille. Julkiset eläkejärjestelmät eivät kattaneet koko väestöä, vaan esim. naiset, liikkuva työvoima ja suurituloiset työntekijät saattoivat jäädä lakisääteisen eläkevakuutuksen ulkopuolelle. Lakisääteiset ansioperusteiset eläkejärjestelmät olivat vasta kehityksensä alkuvaiheissa, jolloin eläkettä ei ollut mahdollista kartuttaa riittävästi ja tyydyttävän eläketurvan saavuttaminen oli näin usein mahdotonta. (Esping-Andersen 1990, 95–96, 101.)

Hyvinvointipolitiikkaan liittyvien kysymysten yhteydessä puhutaan usein myös ideologisista sykleistä ja asenneilmaston muutoksista. Julkinen eläketurvajärjestelmä on merkittävä osa hyvinvointipolitiikkaa, joten hyvinvointipolitiikkaan liitetyt ideologiset aaltoliikkeet selittävät myös lakisääteisen eläketurvajärjestelmän rakentumista. Maailmanlaajuisesti on havaittavissa kausia, jolloin sosiaaliturvan kehittämiseen ja hyvinvointivaltion rakentamiseen on suhtauduttu joko myönteisesti tai kielteisesti. Ennen toista maailmansotaa suhtautuminen valtiolliseen sosiaaliturvaan oli monissa maissa vahvasti kielteinen. Liberalismilla oli vahva rooli yhteiskunnallisessa kehityksessä. Toisen maailmansodan jälkeisinä vuosikymmeninä ilmapiiri muuttui, mikä osaltaan mahdollisti eläketurvauudistukset eri puolilla maailmaa.

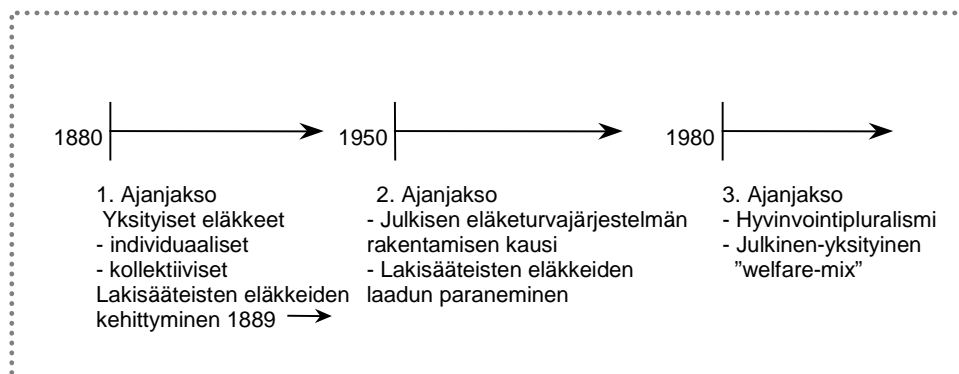
Pentikäinen kuvaa ideologisia syklejä asenneheilurilla. Toisen maailmansodan jälkeen asenneheiluri oli sosiaaliliberaalisessa ääriasennossa. Sosiaaliliberalismin aikakaudelle oli kuvaavaa muun muassa keynesiläinen aktiivinen suhdannepolitiikka, sosiaali-eettinen ajattelutapa, hyvinvointivaltio ja sosiaaliturva. Sittemmin asenneilmasto on taas kovettunut ja

heiluri kääntynyt vastakkaiseen asentoon, kohti markkinavoimien roolia korostavaan libertarianismiin. Puhdas markkina-ajattelu, individualismi, reaganismi, thatcherismi ja uusliberalismi ovat kuvaavia käsitteitä libertarianismille. (Pentikäinen 1997, 29, 126–127.)

Yksityisten eläkkeiden yleisyyteen vaikuttava joko valtion suosiva tai rajoittava politiikka liittyvät usein läheisesti yhteen. Tätä kuvaa hyvin ns. välillinen hallinto tai mandaatti. Tällöin valtio saattaa antaa julkisia tehtäviä yksityisille järjestöille ja laitoksille myöntäen niille julkisia valtaoikeuksia ja taloudellista tukea, mutta samalla myös valvoo ja ohjaa tehtävien suorittamista. (Nousiainen 1992, 114.) Eläketurvan yhteydessä mandaattijärjestelmän käyttö antaa enemmän tilaa markkinaratkaisuille kuin lakisääteinen eläketurvajärjestelmä. Toisaalta se ei kuitenkaan itse asiassa eroa kovinkaan paljon lakisääteisestä järjestelmästä sisältämänsä kollektiivisen valvonnan takia. (Esping-Andersen 1990, 102.) Työmarkkinoilla sovittu lisäeläketurva voi olla suuria palkansaajaryhmiä koskevaa ja työmarkkinaosapuolille pakollista. Itse asiassa kaikki nykyiset eläkejärjestelmät ovat tavalla tai toisella julkisen sääntelyn alaisia.

3.6 Eläketurvajärjestelmien rakentumisen aikakaudet

Eläketurvan rakentumisessa on mahdollista erottaa kolme ajanjaksoa, jotka kuvaavat tiivistetysti julkisen ja yksityisten eläketurvajärjestelmien kehitystä. Eläketurvan kehitystä kuvaava aikajana on esitetty kuviossa 5. Tarkoituksena ei ole kuvata yksityiskohtaisesti eri maiden eläketurvakehitystä, vaan antaa yleiskuva ja viitekehys, jonka sisään valtiollisen ja yksityisten eläkejärjestelmien yhteispeli on mahdollista sijoittaa. Teollistuneissa maissa tapahtunut eläketurvajärjestelmien kehityskulku noudattaa pitkälti kyseistä kolmijakoa, vaikkakin on selvää, että maakohtaista vaihtelua on havaittavissa, joten aikarajat ovat liukuvia.



Kuvio 5. Yksityisen ja julkisen eläketurvan ajallinen jaksottuminen

Aikajana noudattaa läheisesti hyvinvointivaltion kehityskulkua, mikä ei ole yllättävää, sillä eläketurvasta on monissa maissa muodostunut keskeinen osa hyvinvointivaltiota. Ensimmäiseen ajanjaksoon sisältyykin sekä hyvinvointivaltion että lakisääteisten eläkkeiden synty, jotka molemmat voidaan ajoittaa 1880-luvulle. Hyvinvointivaltion ja lakisääteisten eläkkeiden tarjoama turva oli kuitenkin vielä hyvin puutteellista ensimmäisen ajanjakson aikana. Mahdollinen eläketurva oli hankittava lähinnä yksityisten eläkejärjestelyjen kautta. Kovinkaan moni ei tähän kuitenkaan pystynyt, joten köyhyys oli hyvinkin yleinen yhteiskunnallinen ilmiö vanhusväestön keskuudessa. Yksityiset eläkejärjestelyt eivät kyenneet täyttämään sitä tyhjiötä, mikä muodostui julkisen eläketurvajärjestelmän tarjoaman turvan puutteellisuudesta ja vaadittavan toimeentuloturvan tasosta (Esping-Andersen 1990, 96).

Toisen maailmansodan jälkeistä aikaa 1970-luvun puoliväliin asti on yleisesti kutsuttu hyvinvointivaltion "kultaiseksi aikakaudeksi" (esim. Pierson 1991, 102–140). Hyvinvointivaltio oli yleisesti hyväksytty tavoite monissa maissa. Tämä hyvinvointivaltion nopean laajenemisen ja kasvun aikakausi sijoittuu aikajanan toiselle ajanjaksolle. Tällöin myös lakisääteisten eläkkeiden laatu koheni huomattavasti. Eläkkeiden peittävyys ja korvaustaso kehittivät huomattavasti tämän ajanjakson aikana. Lakisääteisen eläketurvajärjestelmän perustan voidaan katsoa rakentuneen juuri tämän ajanjakson aikana. Useat maat rakensivat ja uudistivat sekä lakisääteistä työeläketurvaansa että peruseläketurvaansa. (ks. Palme 1990; Flora 1986a, b.)

Ensimmäiseen ajanjaksoon verrattuna julkisen eläketurvajärjestelmän merkitys toimeentuloturvan takaajana kasvoi selkeästi. Joissakin

maissa ansioperusteisen lakisääteisen eläketurvan kehittyminen on tehnyt yksityisistä eläkejärjestelyistä lähes tarpeettomia. Näin erityisesti niissä maissa, joissa lakisääteinen eläketurva on riittävän hyvä. (Hannah 1992, 21–22). Toisaalta, kuten eläketurvan pitkittäistarkastelu osoittaa valtiollinen ja yksityinen eläketurvajärjestelmä kehittyivät samanaikaisesti. Esimerkiksi Isossa-Britanniassa lakisääteinen ansioeläkejärjestelmä (SERPS) säädettiin vuonna 1975, sen käynnistyessä varsinaisesti vuonna 1978. Parryn (1986, 162) mukaan eläketurvauudistus varmisti valtiollisen eläketurvan aseman brittiläisen hyvinvointivaltion tärkeimpänä osana. Ansioeläkejärjestelmä merkitsi kuitenkin eräänlaisen welfare mixin tai hyvinvointipluralismin hyväksymistä brittiläisessä eläkepolitiikassa järjestelmän sisältäessä ns. contracting out -menettelyn, joka antaa mahdollisuuden jättäytyä lakisääteisen eläkejärjestelmän ulkopuolelle, mikäli korvaavat järjestelyt takaavat vähintään SERPS-eläkkeiden tasoisen turvan. (Ginsburg 1992, 150; Niemelä & Salminen 1995b, 25–26; Papadakis & Taylor-Gooby 1987, 110.) Kyseisellä menettelyllä julkinen eläketurva tarjoaa erinomaisen kasvualustan yksityisille eläketurvajärjestelmille (Hannah 1992, 22).

Vanhusväestön osuuden kasvu, työttömyys, huoltosuhteen heikkeneminen, talouden kansainvälistyminen, rahamarkkinoiden avautuminen ja julkisen sektorin leikkaukset liittyvät kiinteästi aikajanan kolmanteen ajanjaksoon. Kyseiset tekijät ovat kiihdyttäneet hyvinvointivaltion vaihtoehtoista käytävää keskustelua. Tälle ajanjaksolle oman sysäyksensä antoi jo vuoden 1973 öljykriisi. 1980-luvulta lähtien hyvinvointivaltiokehityksessä on etsitty uusia toimintamuotoja. Toisen maailmansodan jälkeen alkanut hyvinvointivaltion nopean kasvun aikakausi on päättynyt. Sosiaalipoliittista keskustelua onkin useissa yhteyksissä leimannut puhe hyvinvointivaltion kriisistä. Tilanne ei suinkaan ole uusi, sillä hyvinvointivaltion kehitykseen on aina liitetty kritiikkiä ja kriisistä on puhuttu aika ajoin jo 1970-luvulta lähtien. Taloudellisesti huonoina aikoina keskustelu hyvinvointivaltion kriisistä on vain lisääntynyt. Aikajanan kolmatta jaksoa voidaan kuvata valtiollisen sosiaalipolitiikan kriisin vaiheeksi.

Kriisikeskustelu on myös kohdistunut eläketurvaan ja eläketurvalle on esitetty erilaisia toimintamalleja, joissa yhdistyisivät sekä yksityinen markkinasektori että julkinen sosiaaliturvasektori. Varsinkin Isossa-Britanniassa tämä kolmas aikakausi on merkinnyt eläketurvan painopisteen siirtymistä valtiollisesta eläketurvajärjestelmästä kohti työmarkkinoiden ja markkinoiden tarjoamaa eläketurvaa. Isossa-Britanniassa on 1980-luvulta lähtien ollut suuntauksena lakisääteisen eläkejärjestelmän yksityistäminen. (Ginsburg 1992, 150; Niemelä & Salminen 1995b, 26,

33–35.) Oletettavaa on, että muidenkin maiden eläketurvassa tapahtuu ainakin jossain muodossa siirtymistä kohti yksityisiä eläkejärjestelyjä. Toisaalta voidaan myös olettaa, että lakisääteiset eläkejärjestelyt säilyvät olennaisena osana kokonaiseläketurvaa. Esimerkiksi Saksassa ja Suomessa on Ison-Britannian yksityistämisen linjasta poiketen valittu pikemminkin lakisääteisen eläkejärjestelmän sopeuttamisen tie (Niemelä & Salminen 1995b, 31–36). Yksityistämispolitiikka ei välttämättä ole ainut tie Isossa-Britanniassakaan, sillä suoritettujen mielipidemittausten mukaan kaikkien yhteiskuntaluokkien enemmistö on kyseisellä ajanjaksolla kannattanut hyvinvointimenojen lisäämistä (Taylor-Gooby 1991, 112, 136). Lisäksi on esitetty yksityisiä työnantajakohtaisia eläkejärjestelmiä koskevan lainsäädännön uudistamista (Niemelä & Salminen 1995b, 31–36). Aikajanan kolmatta ajanjaksoa voidaan kuvata myös termillä hyvinvointipluralismi. Tällöin hyvinvointia tuotetaan yksityisen ja julkisen sektorin yhteistoiminnan kautta.

3.6.1 Lakisääteisen eläketurvan synty hyvinvointivaltio-teorioiden valossa

Valtiollisen sosiaalipolitiikan ja lakisääteisen eläketurvan kehittyminen on yleinen kehityskulku, jonka laajentumisvauhti ja -tapa vaihtelee maittain. Eroja on sekä kehityksen ajoittumisessa että painotuksissa. Yhteiskunnallisia muutoksia on tapahtunut monilla eri yhteiskunnan osa-alueilla ja näillä muutoksilla on myös selitetty sosiaalipoliittisten etuuksien kehittymistä. Siitä, mitkä seikat yhteiskunnan muutoksessa selittävät parhaiten eläketurvan kehitystä ei ole yhtä yleisesti hyväksyttyä teoriaa. Sen sijaan teorioiden avulla on mahdollista tarkastella eläketurvan kehitykseen vaikuttaneita keskeisiä piirteitä. Aikaisemmat tutkimukset ovat osoittaneet, että sosiaalipoliittista kehitystä ei pidä tulkita pelkästään yhden selitysmallin avulla, sillä tutkimuksesta riippuen kukin selitysmalli on saanut empiiristä tukea omalle näkökulmalleen. Seuraavassa esitetään kolme perinteistä hyvinvointivaltion kehitystä selittävää näkökulmaa. Teoreettisten näkökulmien tarkastelutapojen erot eivät aina ole jyrkät, vaan eri teorialleissa on pikemminkin kyse erilaisista painotuksista. Eläketurvan yhteydessä teorialleiden selitysvoima riippuu hyvin paljon siitä, mitä ajanjaksoa tarkastellaan.

3.6.2 Funktionalistinen näkökulma

Funktionalistisen näkemyksen mukaan teollistuminen ja kaupungistuminen ovat panneet sosiaalipoliittisen kehityksen liikkeelle. Teollistuminen ja siihen liittyvä talouskasvu lisäsivät aineellista vaurautta ja mahdollistivat hyvinvointivaltion kasvun. Toisaalta ne myös synnyttivät tarpeen sosiaalipoliittikan kehittämiseksi. Funktionalistinen teoria korostaa teollistumisen lisäksi väestön vanhenemista kehityksen selittäjänä. Funktionalistisen teorian mukaan valtiollisen sosiaalipoliittikan tehtäväksi tuli yhteiskunnan sosiaalisen integraation ja järjestyksen turvaaminen. Sosiaalipoliittikan synnyssä on kyse sosiaaliturvan yhteiskunnallistumisesta. (Mishra 1977, 50–67; Palme 1990, 5–10; Pierson 1991, 15–16; Wilensky, 1975.)

Funktionalistisen mallin ja erityisesti sen korostaman teollistumisen voidaan katsoa vaikuttaneen lakisääteisten eläketurvajärjestelmien kohderyhmien muotoutumiseen. Maissa, joissa teollistuminen alkoi varhain muodostui teollisuustyöväestöstä ensisijainen kohderyhmä, kun taas maissa, joissa taloudellinen kehitys tapahtui myöhemmin on havaittavissa universaalimpi kohderyhmä (esim. Pohjoismaat). Tätä näkökulmaa tukee myös Palmen (1990, 127) tutkimus, jonka mukaan teollistuminen on vaikuttanut nimenomaan etuuskien kattavuuteen eri maissa. Lisäksi teollistumisen ja taloudellisen kasvun on havaittu vaikuttavan nimenomaan siihen milloin eläketurvauudistukset toteutetaan (Palme 1990, 127).

Pohjoismaissa teollistuminen ja kaupungistuminen tapahtui myöhemmin kuin muissa teollistuvissa maissa. Erityisesti Suomessa teollistuminen ja elinkeinorakenteen muutos etenivät hitaasti. Suomen kohdalla on sosiaalipoliittikan hitaan kehityksen tärkeimmäksi syyksi mainittu myöhäinen teollistuminen ja taloudellisen kehityksen jälkeenjääneisyys (ks. esim. Flora & Alber 1981, 61; Karisto ym. 1988). Hitaamman modernisoitumiskehityksen vuoksi Pohjoismaissa korostui maalaisväestön ongelmat teollisuustyöväestön ongelmien sijasta. Tämä heijastui myös sosiaalipoliittiseen kehitykseen. Eläkejärjestelmien haluttiin kattavan ennen kaikkea laaja maalaisväestö, eikä vain pientä osaa väestöstä. Pohjoismaissa eläkepolitiikkaa kehitettiin varhaisessa vaiheessa kohti universaalia järjestelmää.

Funktionalistinen selitys sivuuttaa kuitenkin yhteiskunnalliset ristiriidat ja poliittiset voimat kehityksen takana. Se olettaa sosiaalipoliittisen kehityksen tapahtuvan lähes automaattisesti teollistumisen seurauksena. Teollistuminen on taustaehtona myös kahdessa seuraavassa selitysmal-

lissa, mutta mallien selitysvaivoima ei nojaudu teollistumiseen funktionalistisen teorian tavoin.

3.6.3 Kansalaisoikeuksiin keskittynyt näkökulma

Kansalaisoikeuksiin keskittynyt teoria korostaa yhteiskunnan demokratisoitumisen merkitystä. Tätä teorialyyppiä edustaa T. H. Marshallin esitys kansalaisoikeuksista. Marshallin mukaan kansalaisuuteen liittyvät oikeudet on jaettavissa yksilöllisiin, poliittisiin ja sosiaalisiin oikeuksiin. Marshall on Englantia koskevalla historiallisella aineistolla pyrkinyt osoittamaan, että oikeudet muotoutuivat tietyssä järjestyksessä: yksilölliset oikeudet → poliittiset oikeudet → sosiaaliset oikeudet. Tämän mukaisesti valtiollisen sosiaalipolitiikan synty on historiallinen prosessi, joka on seurausta kansalaisoikeuksien laajenemisesta. Varsinkin, kun työväestö saavutti poliittiset oikeudet kykeni se tehokkaasti painostamaan päättäjiä sosiaalisten uudistusten aikaansaamiseksi. Teorian mukaan sosiaalisten oikeuksien hyväksymiseen vaikuttivat myös teollistuminen ja talouskasvu, jotka nostivat kansalaisten aineellista elintasoa. Samalla hyvinvointiin kohdistuvat vaatimukset kasvoivat, ja kansalaisuuteen alettiin liittää ajatus yleisestä, työpanoksesta riippumattomasta oikeudesta perustoimeentuloon. (Karisto 1988, 211; Mishra 1977, 26–38; Pierson 1991, 22–24.)

Teorian painottama poliittisten oikeuksien laajeneminen yhä suurempaan osaan väestöstä ajoittui pääosin 1800-luvulle, vaikka yleinen ja yhtäläinen äänioikeus toteutui lopullisesti vasta 1900-luvun puolella (ks. Pierson 1991, 109–110). Taulukon 3 maista suurin osa toteutti (enemmän tai vähemmän rajoitetun) miesten ”yleisen” äänioikeuden 1800-luvun lopun ja 1900-luvun alkuvuosien aikana. Näistä maista Saksa, Tanska, Uusi-Seelanti ja Ranska olivat myös kehityksen kärjessä lakisääteisen eläketurvajärjestelmän käyttöönoton suhteen. Eläketurvajärjestelmän syntyä ei kuitenkaan voida suoraan liittää demokratisoitumiskehitykseen ja kansalaisoikeuksien laajenemiseen. Marshallin teoriaa onkin kritisoitu siitä, että se pitää valtiollisen sosiaalipolitiikan syntyä lähes väistämättömänä tuloksena kansalaisoikeuksien laajenemisesta. Kaikissa maissa sosiaaliset oikeudet eivät kuitenkaan ole muodostuneet suoraan muiden oikeuksien jatkoksi (Karisto ym. 1988, 212; Mishra 1977, 32). Lisäksi teoriaa on arvosteltu siitä, että kansalaisoikeuksien kehitykselle ei anneta yhteiskunnan rakenteellisiin muutoksiin ja luokkakonflikteihin liittyvää selitystä

(Mishra 1977, 33–38). Sosiaalipolitiikan nähdään muotoutuvan lähes automaattisesti juuri sellaiseksi kuin se on.

3.6.4 Rakenteellis-poliittinen näkökulma

Rakenteellis-poliittinen teoria hylkää teleologisen ajattelumallin, jonka mukaan sosiaalipoliittinen kehitys on jonkin vääjäämättömän kehityslogiikan tulosta. Rakenteellis-poliittinen tulkintamalli antaa enemmän tilaa yhteiskuntaryhmien erilaisille pyrkimyksille, politiikalle. Se korostaa luokkien, niiden poliittisten ja taloudellisten edustajien toimintaa. Keskeisinä elementteinä nähdään konfliktit, eri ryhmien ristiriitaiset pyrkimykset ja valtaresurssien jakautuminen. Sosiaalipolitiikka on politiikkaa, joka muotoutuu poliittisten ryhmittymien voimasuhteiden ja kamppailujen tuloksena (Kariisto ym. 1988, 213).

Rakenteellis-poliittisia teorioita on hallinnut sosiaalidemokratiahypoteesi”. Tulkinnoissa on painottunut näkökanta, jonka mukaan sosiaalidemokraattisten puolueiden tai työväenliikkeiden voima on tärkein sosiaalipolitiikan kehitykseen vaikuttava seikka. (Esping-Andersen 1985 ja 1990; Palme 1990, 8; Pierson 1991, 25–31.) Sosiaalidemokratian merkitystä korostava hypoteesi on saanut tukea Pohjoismaiden ja erityisesti Ruotsin sosiaalipolitiikan kehitystä analysoivista tutkimuksista. Pohjoismailla ominaiset piirteet, lähinnä universaalit sosiaalipoliittiset edut, perusturvan korkea taso ja poliittisen vasemmiston suhteellisen suuri osuus maiden parlamenteissa ja hallituksissa näyttävät tukevan kyseistä hypoteesia (Kangas & Palme 1989, 9).

Sosiaalidemokratiahypoteesin vastaiset tutkimustulokset, erityisesti Pohjoismaita koskevissa tutkimuksissa ovat kuitenkin pakottaneet tarkentamaan sosiaalidemokratiahypoteesia (Kangas & Palme 1989, 9–12; Palme 1990, 8–9). Norjalaisen Kuhnlen (1986) mukaan hyvinvointivaltio ei ole pelkästään työväenpuolueiden aikaansaama järjestelmä, vaan sen luomiseen ovat ratkaisevasti osallistuneet myös muut poliittiset osapuolet. Norjassa sosiaalipoliittista kehitystä on kuvannut pikemminkin konsensus, pitkälle menevä yksimielisyys eri puolueiden välillä sosiaalipolitiikan lähtökohdista ja tarpeellisuudesta (Kangas & Palme 1989, 9, 11–12; Kuhnle 1986; Salminen 1993). Suomen sosiaalipoliittiselle kehitykselle on puolestaan ollut ominaista talonpoikaismuutoksen keskeinen asema (Kangas 1986 ja 1988; Kangas & Palme 1989; Salminen 1993). Myös Ruotsin ja Tanskan lähempi tarkastelu osoittaa, ettei sosiaalipoliittinen kehitys ole

niin suoraviivaisesti liitettävissä työväenpuolueiden voimaan kuin mitä sosiaalidemokratiahypoteesi olettaa (ks. esim. Kangas & Palme 1989; Salminen 1993; Esping-Andersen 1985). Pohjoismaiden kohdalla eläkepolitiikkaa ja eläkejärjestelmien kehitystä kuvaakin erilaisten poliittisten intressiryhmittymien välinen vuorovaikutus sosiaalidemokratiahypoteesin sijaan.

Pohjoismaita koskevien tutkimusten mukaan sosiaalipoliittista kehitystä ei siis tule liiaksi kytkeä työväenpuolueiden voimaan, sillä ratkaisevaa on ollut myös agraaripuolueiden keskeinen rooli, poliittisten ryhmittymien yhteistyö ja poliittisten strategioiden laatiminen. Myös poliittisen oikeiston vahvuus tai hajanaisuus esiintyy sosiaalipoliittisen kehityksen ratkaisevana tekijänä. Castlesin (1978, 67–78; 1982, 70–77) mukaan oikeistopuolueen heikkous tai hajanaisuus liittyy vahvaan hyvinvointikehitykseen, kun taas oikeiston vahvuus liittyy heikkoon hyvinvointikehitykseen.

Sosiaalidemokratiahypoteesi saattaa sivuuttaa tärkeitä tekijöitä, jotka ovat olleet ratkaisevia hyvinvointikehityksen takana. Se ei esimerkiksi sovi kovin hyvin eläketurvan alkuvaiheiden selittämiseen. Niin Saksassa kuin monessa muussakin maassa on sosiaalipoliittisten uudistusten ja eläkelain säätämisen taustalla ollut jokin muu kuin työväestö tai sen edustama puolue tai järjestö. Aloitteentekijöitä ovat olleet pikemminkin konservatiivit ja liberaalit porvarit. (Esping-Andersen 1990, 93–94; Pierson 1991, 35). Esimerkiksi Isossa-Britanniassa eläkelain säätämisen taustalla oli liberaalien vaalivoitto parlamenttivaaleissa ja vuoden 1908 laki perustui liberaalisen hallituksen esitykseen (Niemelä & Salminen 1995b, 14). Myös Tanskassa ja Ruotsissa konservatiivit ja liberaalit olivat ratkaisevassa asemassa lakisääteisen eläketurvan muodostamisessa (Baldwin 1990; Salminen 1993, 164, 169).

Edellä esitetyt teoriamallit nostavat kukin esiin mielenkiintoisia ulottuvuuksia myös tulevaa eläketurvan kehitystä ajatellen. Modernisoitumiskehitys, talouskasvu, väestön vanheneminen, oikeuksien kehitys ja poliittisten valtaresurssien jakautuminen tai poliittinen vuorovaikutus eivät rajoitu pelkästään historiallista kehitystä selittäviksi tekijöiksi. Teoriamallien painottamat näkökulmat tulevat vaikuttamaan myös jatkossa eläketurvan muotoutumiseen.

4 TUTKIMUSONGELMA

Eläketurvan pitkittäistarkastelu osoittaa, että yksityinen ja julkinen eläkejärjestelmä ovat kehittyneet samanaikaisesti. Keskeisenä syynä yksityisten eläkejärjestelmien kehitykselle on esitetty julkisen järjestelmän kehittymättömyyttä ja riittämättömyyttä. Tämän mukaisesti valtiollinen eläkejärjestelmä ei vastaa väestön tarpeisiin ja jättää näin tilaa yksityisille eläkejärjestelyille. (Esping-Andersen 1990; O'Higgins 1986, 109; Palme 1990, 143.) Vastaavasti voidaan olettaa, että lakisääteisten eläkkeiden laadun paraneminen syrjäyttää yksityiset eläkkeet. Lineaarisen kehitysmallin mukaisesti hyvinvointivaltion kehitys vie tilan yksityisiltä järjestelmiltä (Rein & Rainwater 1986b, 18). Voidaan puhua hyvinvointivaltion peruuttamattomasta kehityskulusta.

Esping-Andersenin mukaan julkisen eläketurvajärjestelmän kannalta ratkaisevaa on se, kuinka hyvin se pystyy takaamaan ansiosidonnaiset eläkkeet suurituloisille. Uusien keskiluokkien vahvan työmarkkina-aseman seurauksena sosiaalipoliittiset kysymykset saattavat siirtyä poliittiselta areenalta työmarkkina-areenalle. (Esping-Andersen 1990; 1985, 38, 321–322.) Tällöin valtiollinen sosiaalipoliittikka korvautuu ammattiasemaan sidotuilla eduilla ja yksilöllisiin, valtion subventoimiin vakuutuksiin perustuvan sosiaaliturvan merkitys voimistuu. Markkinat syrjäyttävät politiikan.

Tällaisen keskiluokkapoliittikan toteutumisen on puolestaan todettu johtavan lisääntyvään eriarvoisuuteen ja köyhyyden kasvuun (Taylor-Gooby 1991, 105). Titmussin mukaan vanhusväestön keskuudessa on havaittavissa jakautumista kahteen erilliseen luokkaan: julkisten ja yksityisten palveluiden käyttäjiin. Sosiaaliturvan eriytyminen kahteen erilliseen järjestelmään lisää eriarvoisuutta ja johtaa eriarvoisuuden lisääntymiseen erityisesti työelämän jälkeisenä ajanjaksona. (Titmuss 1963, 73–74.)

Kokonaiseläketurvan rakenne on keskeinen tekijä vanhusväestön hyvinvoinnin kannalta, sillä kaikilla ei kuitenkaan ole mahdollisuutta täydentää julkista eläketurvaa yksityisillä järjestelyillä. Yksityisen eläketurvan on todettu hyödyttävän tuloluokkien yläpäässä olevia, jolloin julkiseen toimeentuloturvajärjestelmään verrattuna tulonjako muodostuu päinvastaiseksi (esim. Kvist & Sinfield 1996, 29). Tämän puolestaan voi olettaa johtavan myös köyhyyden lisääntymiseen. Hyvän yksityisen eläketurvan omaavat ovat paremmin suojattuja köyhyyttä vastaan kuin ne, jotka joutu-

vat turvautumaan vain mahdollisesti jäljelle jäävään julkiseen eläketurvaan.

Tämän tutkielman keskeisenä tutkimusongelmana on vanhusväestön hyvinvoinnin analysointi eri maissa julkisen ja yksityisen toimeentuloturvan näkökulmasta.

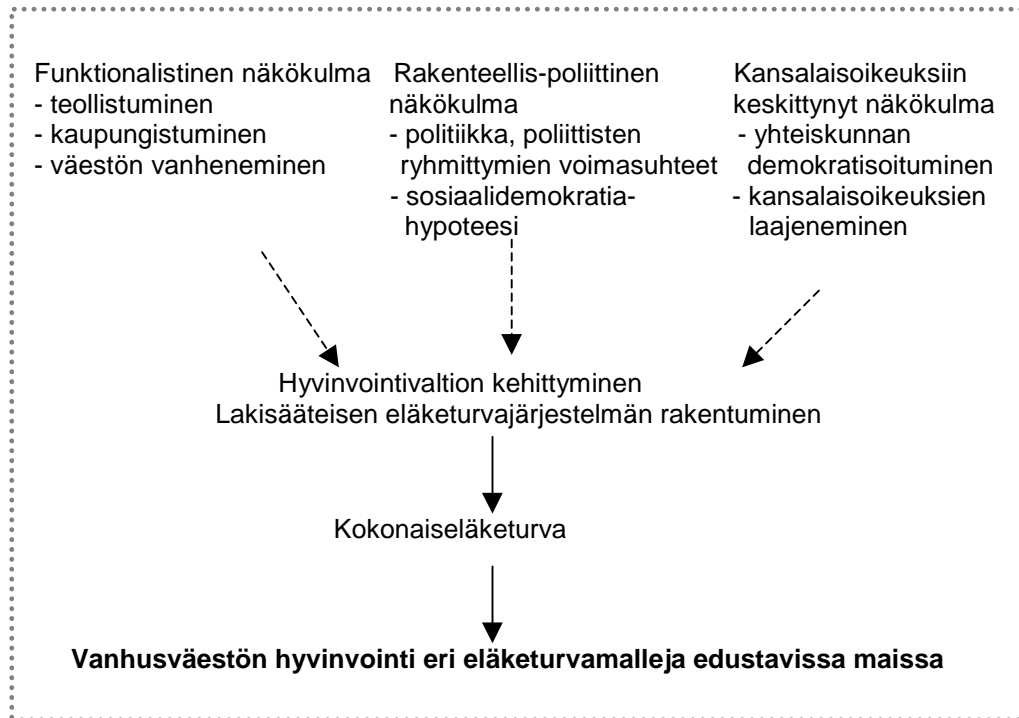
Tutkielman yhtenä tavoitteena on kuvata miten eläketurvajärjestelmät ovat eri maissa rakentuneet. Analysoinnin apuvälineenä eri maiden kokonaiseläketurvarakenteen kuvaamisessa käytetään hyvinvointimalleja, jotka korostavat eri tavoin edellä luvussa 2 esitettyjä julkisen ja yksityisen eläketurvan eri ulottuvuuksia. Hyvinvointimallien avulla kuvataan tiivistetysti eläketurvan rakenteellisia eroja niiden maiden välillä, jotka sijoittuvat erilaisiin malleihin. Eroja haetaan paitsi mallien väliltä myös niiden sisältä.

Keskeiseksi kysymykseksi eläketurvarakenteen tarkastelussa nousee lakisääteisen eläketurvan taso. Vanhusväestön hyvinvoinnin kannalta ratkaisevaa on se, kuinka hyvin eläketurvajärjestelmä pystyy takaamaan riittävän eläketurvan. Lisäksi edellä käydyn keskustelun perusteella voidaan olettaa julkisen eläketurvan tason vaikuttavan keskeisesti myös yksityisen eläketurvan asemaan eri maissa. Onko lakisääteisten eläkkeiden kehittyminen mahdollisesti täyttänyt sitä tyhjiötä, joka aiemmin muodostui jättäen tilan yksityisille järjestelyille? Entä missä määrin julkinen eläketurvajärjestelmä kattaa myös suurituloiset?

Tutkielman toisena tavoitteena on vertailla vanhusväestön hyvinvointia eri maissa ja pohtia miten eri maiden eläketurvajärjestelmä on mahdollisesti vaikuttanut vanhusväestön hyvinvointiin. Edellä esitettyjen ajatusten pohjalta voidaan olettaa, että maat joiden eläketurvarakenteessa yksityisellä eläketurvalla on suuri osuus esiintyy enemmän eriarvoisuutta kuin niissä maissa, joiden eläketurvarakenteessa painottuu julkinen eläketurva. Mitä enemmän vanhusten tulonmuodostus on riippuvainen yksityisestä toimeentulosta, sitä eriarvoisemmaksi tulonjako muodostuu. Vanhusväestön hyvinvointia analysoidaan vertailemalla tulonmuodostusta, tulonjaon eriarvoisuutta ja köyhyysasteita eri hyvinvointimalleja edustavissa maissa.

Kuviossa 6 esitetään tiivistetysti tämän tutkielman kokonaisrakenne. Kuvio tiivistää edellä käytyä tarkastelua eläketurvan kehityksestä ja osoittaa, mihin tutkimuksen näkökulma ja empiirinen osa kiinnittyy: vanhusväestön hyvinvointiin. Tutkimuksen näkökulma painottuu täten jo tehtyjen eläkepoliittisten valintojen seurauksiin, eikä niiden syntymiseen vaikuttaneisiin tekijöihin, joita on aiemmin tutkittu useissa erilaisissa tutkimuksissa (esim. Esping-Andersen 1990; Flora & Alber 1981; Palme 1990; Salminen 1993). Teoreettisten mallien painottamia näkökulmia ei pidä kuitenkaan

unohtaa, sillä puhuttaessa eläketurvajärjestelmästä on korostettava, että kyseessä ei ole mikään muuttumattomana pysyvä institutionaalinen järjestelmä, vaan siihen vaikuttavat erityisesti luvussa 3 esitettyjen teoreettisten mallien painottamat näkökulmat.



Kuvio 6. Tutkielman teoreettinen malli

Hyvinvoinnin ja tulonjaon mittaamiseksi tutkimusaineistona käytetään Luxembourg Income Study (LIS) –tietopankkia, joka sisältää parinkymmenen maan tulonjakoa koskevia vertailukelpoisia tiedostoja (ks. Smeeding ym. 1990; Mitchell 1991; Atkinson ym. 1995). Tulonjaon mittauksessa on huomio kiinnitettävä tutkimusyksikköön ja perhekokoon liittyviin mittakaavaetuihin, joita muodostuu perheeseen kasvaessa. Hyvinvointia mittaavissa analyyseissä tutkimusyksikkönä on käytetty yksilöä, jonka taloudellista toimeentuloa tarkasteltaessa on otettu huomioon sen kotitalouden tulot, jonka jäsen tämä yksilö on. Mittakaavaetujen huomioimiseksi on annettu eri painokerroin eli kulutusyksikköluku perheen ensimmäiselle jäsenelle ja muille perheenjäsenille. Tällöin kotitalouden yhteenlaskettu

tulo jaetaan kotitalouden rakenteen huomioivalla kertoimella. Tässä tutkimuksessa erilaisen rakenteen omaavat kotitaloudet on tehty tulojen suhteen vertailukelpoisiksi käyttämällä useissa vertailevissa tulonjaon tutkimuksissa käytettyä OECD:n kulutusyksikkölukua. OECD-asteikkoa käytetään yleisesti, vaikka sitä myös yleisesti kritisoidaan. OECD-asteikon mukaan kotitalouden ensimmäiselle aikuisjäsenelle annetaan painokerroin 1, seuraavalle aikuisjäsenelle 0.7 ja seuraaville jäsenille ikään katsomatta 0.5. Yhden hengen kotitalouksien kulutusyksikköluku on 1 ja muiden kotitalouksien tätä suurempi. (ks. Mitchell 1991; Ritakallio 1994.)

5 ELÄKETURVAJÄRJESTELMÄT JA HYVINVOINTIVALTIO- MALLIT

Eri maiden hyvinvointijärjestelmiä vertailevissa sosiaalipoliittisissa tutkimuksissa maat on tavallisesti luokiteltu erilaisiin hyvinvointivaltiomalleihin (ks. Esping-Andersen 1990; Kosonen 1995; Palme 1990). Eri hyvinvointimallit painottavat eri tavoin valtion ja markkinoiden roolia. Tässä tutkimuksessa päädyttiin aiempien tutkimusten pohjalta kolmeen erilaiseen hyvinvointivaltiomalliin: anglosaksinen, mannermainen ja pohjoismainen.

Kyseinen malliluokitus merkitsee eläketurvapilareiden suhteen sitä, että valtiollisen, lakisääteisen eläketurvan (I pilarin) osuus on merkittävin pohjoismaisessa mallissa, jossa lakisääteinen eläketurva takaa sekä perus- että ansioturvan. Lakisääteisellä eläketurvalla on merkittävä osuus myös mannermaisessa mallissa, jossa lakisääteiset eläkkeet kattavat työssäkäyvän väestön. Anglosaksisessa mallissa lakisääteisen eläketurvan osuus on vaatimattomin - vastaavasti yksityisten eläkejärjestelyjen (II ja III pilarin) osuus on merkittävin. Yleisenä olettamuksena voidaan esittää, että ensimmäisen pilarin tyyppinen eläketurva vähentyy, kun siirrytään pohjoismaisesta mallista kohti anglosaksista mallia ja vastaavasti toisen ja kolmannen pilarin tyyppinen eläketurva vahvistuu (Laitinen & Lundqvist & Salminen & Vanamo 1997, 369).

Luvussa 2.2 esitettyjen eläkemallien perusteella voidaan olettaa, että *anglosaksista hyvinvointimallia* edustavien maiden eläketurvassa painottuu avustusmalli sekä vakuutusmallit. Anglosaksisen hyvinvointimallin mukaisissa maissa valtion rooli on rajoitetumpi ja eläketurvaan liittyy enemmän tarveharkintaa kuin kahdessa muussa hyvinvointimallissa. *Mannermaisesta hyvinvointimallista* maiden eläketurvassa painottuu puolestaan työansiomalli ja avustusmalli. Eläketurva perustuu ensisijaisesti työmarkkina-asemaan. *Pohjoismaiselle hyvinvointimallille* ominaisia elementtejä ovat kansalaisuusmalli ja työansiomalli: eläketurva kohdistuu kaikkiin kansalaisiin.

5.1 Hyvinvointimallien mukaiset maat

Edellä esitettyjen olettamusten pohjalta joukko OECD- maita on luokiteltu kyseiseen kolmeen eri hyvinvointivaltiomalliin. Eläkemallien pääpiirteistä on ensisijaisesti kiinnitetty huomiota eläke-etuuksien myöntämisperusteisiin. Myöntämisperusteet kuvaavat etuuksien kattavuutta ja niitä periaatteita, jotka toimivat eläketurvan perustana. Jatkumon toisessa ääripäässä on järjestelmä, joka takaa universaalit edut ja joihin kaikki maassa asuvat ovat oikeutettuja. Toisessa ääripäässä ovat puolestaan sellaiset järjestelmät, joissa etuihin oikeutettujen piiri on rajattu.

Taulukko 4. Eläketurvajärjestelmän mukaan luokitellut maat

MALLIT	ELÄKETURVAN PERUSTA	ELÄKEJÄRJESTELMÄT
Anglosaksinen		
Australia	asuminen	Kansaneläke
Irlanti	työ	Työeläke, vähimmäiseläke
Iso-Britannia	työ	Kansaneläke, työeläke
Yhdysvallat	työ, varattomuus	Työeläke, vähimmäiseläke
Kanada	asuminen, työ	Kansaneläke, työeläke
Uusi-Seelanti	asuminen	Kansaneläke
Mannermainen		
Alankomaat	asuminen	Kansaneläke
Belgia	työ, varattomuus	Työeläke, vähimmäiseläke
Italia	työ, varattomuus	Työeläke, vähimmäiseläke
Itävalta	työ	Työeläke
Ranska	työ, varattomuus	Työeläke, vähimmäiseläke
Saksa	työ	Työeläke
Sveitsi	työ, (asuminen)	yleinen eläke (= kansaneläke, työeläke)
Pohjoismainen		
Norja	työ, asuminen	Työeläke, kansaneläke
Ruotsi	työ, asuminen	Työeläke, kansaneläke
Suomi	työ, asuminen	Työeläke, kansaneläke
Tanska	asuminen, työ	Kansaneläke, työeläke
Lähde: Laitinen 1996; Laitinen & Lundqvist & Salminen & Vanamo 1997; Palme 1990; Ploug & Kvist 1997		

5.1.1 Anglosaksista hyvinvointimallia edustavat maat

Anglosaksiseen hyvinvointimalliin luokitellut maat ovat peruslähtökohtien osalta heterogeenisin ryhmä kahteen muuhun hyvinvointimalliryhmään verrattuna. Ryhmään sijoittuvia maita on joissakin aiemmissa tutkimuksissa nimetty myös perusturvamallin tai residuaalisen mallin maiksi (ks. Korpi & Palme 1996; Palme 1990).

Australia ja Uusi-Seelanti ovat perinteisiä kansaneläkemaita, joissa pohjoismaisen mallin tavoin peruseläke on kaikille maassa asuville kuuluva perusoikeus. Australiassa ja Uudessa-Seelannissa eläkkeet ovat tuloharkintaisia ja niillä on tasasuuruinen enimmäismäärä. Lakisääteistä työeläkejärjestelmää ei kummassakaan maassa ole. (Laitinen 1996.)

Ison-Britannian eläketurvan perustana voidaan pitää työntekoa kansaneläkejärjestelmästä huolimatta. Sen kansaneläke poikkeaa olennaisesti asumisperusteisista kansaneläkejärjestelmistä. Isossa-Britanniassa kansaneläkkeen määrä on sidoksissa vakuutusmaksuihin (kansanvakuutusjärjestelmä) ja sitä kautta työntekoon (Laitinen 1996, 100 - 103; Palme 1990, 98). Isossa-Britanniassa suuntauksena on tosin ollut lakisääteisen työeläkejärjestelmän (the State Earnings-Related Pension Scheme, SERPS) tarjoamien etuuksien heikentäminen. Vuoden 1986 sosiaaliturvalailla SERPS-järjestelmää muutettiin siten, että vuonna 2000 ja sen jälkeen eläkkeelle siirtyville myönnetään matalampia eläkkeitä. Isossa-Britanniassa lakisääteistä lisäeläkejärjestelmää (SERPS) korvaavat eläkejärjestelyt ovatkin yleisiä (contracting out -menettely). Työnantajakohtaisista järjestelyistä noin 90 % korvaa samalla lakisääteisen lisäeläkkeen. SERPS-järjestelmän muutos on voimistanut yksityisten eläkejärjestelmien asemaa ja korostanut ns. residuaalisen mallin piirteitä lakisääteisessä eläketurvajärjestelmässä. (Kvist & Sinfield 1996, 32–34; O'Higgins 1986, 137–141; Papadakis & Taylor-Gooby 1987, 117–118; Ploug & Kvist 1997, 85; Taylor-Gooby 1991, 100, 125–126.)

Irlannissa ei ole kansaneläkejärjestelmää, vaan tuloharkintainen vähimmäiseläke. Irlannissa lakisääteinen eläketurva perustuu työntekoon, mutta eläkkeet eivät kuitenkaan ole ansioihin suhteutettuja.

Yhdysvalloissa on lakisääteinen työeläkejärjestelmä (Old Age, Survivors and Disability, OASDI), mutta asumisperusteista kansaneläkejärjestelmää ei ole. Ne, joilla ei ole oikeutta työeläkkeeseen tai joiden toimeentulo ei muuten ole riittävä voivat saada tulo- ja varallisuusharkintaista toimeentuloavustusta (Supplemental Security Income, SSI). Peruseri-

aatteiltaan Yhdysvallat on lähellä mannermaista mallia, mutta työeläkkeen taso on selvästi matalampi kuin mannermaista mallia edustavissa maissa.

Sen sijaan Kanadan malli on laaja-alainen. Kansaneläkejärjestelmän lisäksi Kanadassa on kattava lakisääteinen työeläkejärjestelmä.

5.1.2 Mannermaista hyvinvointimallia edustavat maat

Mannermaista mallia edustaa ryhmä maita, joita voidaan kutsua myös korporatiivisen mallin tai ansiosidonnaisen mallin maiksi (ks. esim. Korpi & Palme 1996; Kosonen 1995). Myös Välimeren alueen maat Espanja, Kreikka ja Portugali ovat melko tyypillisiä ansiosidonnaisen eläketurvamallin edustajia. Näissä maissa eläketurva perustuu pääsääntöisesti työs-kentelyn perusteella ansaittuun turvaan. (ks. Laitinen 1996.) Alankomaat poikkeaa kuitenkin selvästi muista tätä mallia edustavista maista.

Itävallassa ja Saksassa työnteko on ainoa eläketurvan perusta. Muissa tämän mallin maissa on myös vähimmäiseläkejärjestelmä. Alankomaita lukuunottamatta vähimmäiseläke on kuitenkin luonteeltaan viimesijaista toimeentuloturva ja lähellä yleistä toimeentulotukea, johon myös Saksassa ja Itävallassa kaikkein vähävaraisimmilla on oikeus. Ansiosidonnaisen mallin mukaisesti maissa painottuvat selkeästi työansio- ja avustusmalli.

Sveitsissä on lakisääteinen yleinen eläkevakuutus, joka kattaa kaikki maassa asuvat. Yleiseen eläkevakuutukseen sisältyy kiinteä kansaneläkettä muistuttava osa ja työtulojen mukaan määräytyvä ansiosidonnainen osa. Samaan eläkkeeseen sisältyy sekä vähimmäis- että työeläketurva. (Laitinen 1996, 314; ks. myös Palme 1990, 97–98.)

5.1.3 Pohjoismaista hyvinvointimallia edustavat maat

Pohjoismaista mallia on kutsuttu myös laaja-alaiseksi malliksi tai institutionaaliseksi malliksi (Korpi & Palme 1996; Kosonen 1995). Tämän mallin maille on ominaista, että lakisääteinen eläketurva rakentuu sekä työn että kansalaisuuden varaan: kansaneläkejärjestelmät takaavat kaikille maassa asuville peruseläketurvan ja työeläkejärjestelmät puolestaan ansiosidonnaisen eläketurvan työssäkäyvälle väestönosalle. Muista Pohjoismaista poiketen Tanskan lakisääteisen lisäeläkejärjestelmän (arbejdsmarkedets

tillægspension, ATP) vakuutusmaksut ja eläkkeet eivät ole ansiosidonnaisia, vaan vakuutusmaksut määräytyvät työtuntien perusteella, ja eläkettä karttuu tasasuuruinen kruunumäärä kultakin vakuutusvuodelta (Laitinen 1996, 332–350; Ploug & Kvist 1997, 79–82). Pohjoismaissa työeläkejärjestelmät ovat viime aikoina merkitykseltään kasvaneet kansaneläkejärjestelmien ohi ja niiden voidaan katsoa lähentyvän mannermaista mallia peruslähtökohtien osalta. Suomessa ja Ruotsissa työeläkkeiden merkitystä on korostanut kansaneläkkeen muuttaminen työeläkevähenteiseksi.

5.2 Eläketurvan taso

Eläketurvan tason vertailussa eri maiden välillä käytetään lakisääteisten eläkkeiden korvausasteita kuvaavia lukuja. Eläkkeiden korvaustason mittaamisessa on käytetty kolmea mittaria: minimieläkettä, keskimääräisen työntekijän eläkettä ja maksimieläkettä. *Minimieläke* kuvaa tilannetta, jossa vähimmäiseläke myönnetään kansalaisuuden ja tarveharkinnan perusteella yksittäiselle henkilölle. Minimieläkkeellä kuvataan maiden vähimmäiseläketurvan tasoa. *Keskimääräisen työntekijän eläke* kuvaa miesteollisuustyöntekijää, joka on työskennellyt 35 vuotta ennen eläkkeelle siirtymistään ja saanut teollisuustyöntekijän keskiansiota vastaavaa palkkaa. *Maksimieläke* puolestaan on maksimietuus, joka lakisääteisestä eläkejärjestelmästä on mahdollista maksaa yksittäiselle henkilölle. Tällöin etuuden saaja täyttää ne maksimiehdot, jotka huomioidaan lakisääteisessä eläketurvajärjestelmässä etuuksia myönnettäessä.

Maksimieläke kuvaa lakisääteisten eläkejärjestelmien eläkekattoa. Maksimieläke antaa kuvan siitä, kuinka hyvin julkinen eläketurvajärjestelmä kattaa suurituloiset ryhmät. Mikäli eläkekatto on korkealla, niin myös suurituloisten on mahdollista saavuttaa riittävä eläketurva julkisen eläkejärjestelmän kautta. Minimi- ja maksimieläke kuvaavat julkisen eläkejärjestelmän ääripäitä. Keskimääräisen miesteollisuustyöntekijän eläke on puolestaan kansainvälisissä tutkimuksissa yleisesti käytettävä ideaalityyppi. On kuitenkin huomioitava, että 35 vuoden työssäoloaika poikkeaa jonkin verran eri maiden täyden eläkkeen saamiseksi edellytettävästä karttumisajasta (ks. liite 2). Eläketurvan tasoa kuvaavat luvut ovat nettokorvauslukuja 1990-luvun puolivälistä, joita on verrattu suhteessa keskimääräisen teollisuustyöntekijän nettopalkkaan.

Taulukko 5. Minimi- ja maksimieläkkeen sekä keskimääräisen teollisuustyöntekijän eläkkeen nettokorvaustasot eri eläkemalleissa vuonna 1995 (% keskimääräisestä nettopalkasta)

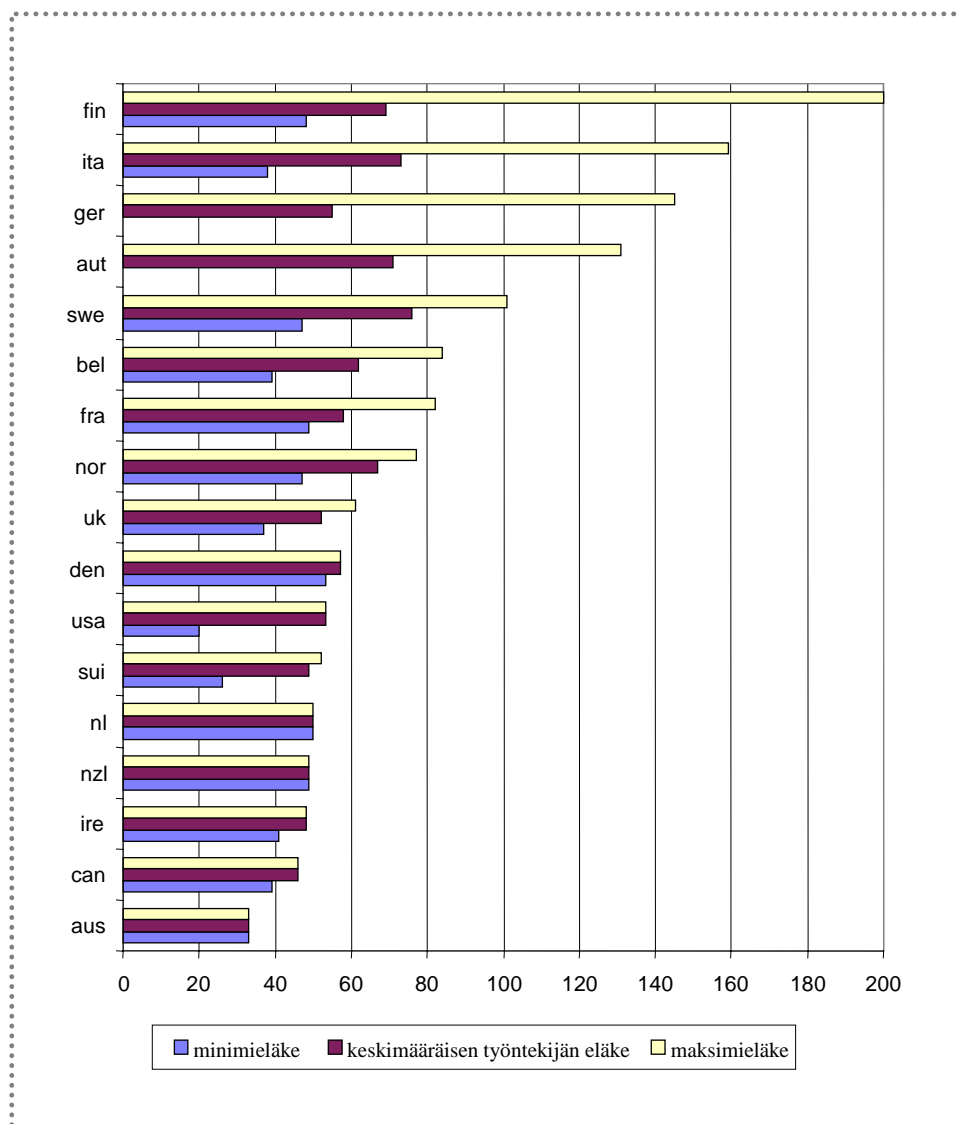
47

Taulukon 5 eläkkeiden korvaavuutta kuvaavat luvut noudattavat pääpiirteittäin sitä yleistä oletusta, mikä liitetään eri hyvinvointivaltiomalleihin. Pohjoismaisessa mallissa minimieläkkeiden korvaustaso on selkeästi korkeampi kuin kahdessa muussa mallissa. Työntekijän eläketurvan suhteen mannermaista ja pohjoismaista mallia edustavissa maissa eläkkeiden korvaustaso on varsin korkea. Näissä malleissa eläketurvan katto on varsin korkealla anglosaksiseen malliin verrattuna. Tämän mukaisesti voidaan olettaa, että institutionaalisessa ja ansiosidonnaisessa mallissa suurituloiset on laajalti liitetty julkisen eläketurvajärjestelmän piiriin.

Mallien sisäiset eroavuudet näkyvät kuviosta 7, jossa eläkkeiden taso vertaillaan maittain. Pohjoismaiden lisäksi Alankomaissa, Ranskassa ja Uudessa-Seelannissa vähimmäiseläkkeiden korvaustaso on korkea. Sen sijaan Sveitsissä ja Yhdysvalloissa minimieläkkeen korvaustaso jää alle 30 prosentin. Saksassa ja Itävallassa ei ole vähimmäiseläkejärjestelmää. Molemmissa maissa maksetaan vähävaraisille sosiaaliapua. Lisäksi Itävallassa voidaan työeläkkeeseen maksaa ns. tasoituslisää, jos eläke ja muut tulot jäävät alle eläkelajin mukaan määräytyvien ohjearvojen (Laitinen 1996; Pensionsversicherungsanstalt der Angestellten, 1997). Nämä eivät kuitenkaan ole vähimmäiseläkejärjestelmän mukaan määräytyviä vähimmäiseläkkeitä.

Keskimääräisen teollisuustyöntekijän eläke on yli 70 prosenttia keskipalkasta Ruotsissa, Italiassa ja Itävallassa. Kaikkien maiden keskiarvo on 57 prosenttia. Pohjoismaat Tanskaa lukuun ottamatta ylittävät kaikkien maiden keskiarvon. Tanskakin yltää vielä 57 prosentin tasolle. Ansiosidonnaisen mallin maista vain Saksa jää keskiarvon alapuolelle. Saksassa eläkkeen karttumisaika on pitkä, ja eläkkeen tason voidaan siksi katsoa jäävän alhaiseksi (ks. liite 2). 40 vuoden karttumisaika nostaa korvaustason jo 71 prosentin tasolle (Börsch & Schnabel 1997). Anglosaksista mallia edustavat maat jäävät kaikki alle 57 prosentin keskiarvotason.

Maksimieläkkeiden osalta on havaittavissa niiden erityisen korkea taso Suomessa, Italiassa, Itävallassa ja Saksassa. Tarkastelussa olevista maista Suomella ei ole eläkekattoa. Eläketurvan katottomuudella tarkoitetaan sitä, että eläkettä karttuu sama prosenttiosuus koko palkasta siitä riippumatta, kuinka korkea palkka on.



Kuvio 7. Nettokorvausluvut minimieläkkeelle, keskimääräisen työntekijän eläkkeelle ja maksimieläkkeelle vuonna 1995 (%/nettokeskipalkka)

5.2.1 Tasoerot eläketurvamittarien välillä

Eri hyvinvointimallien eläketurvarakenteessa painotetaan eläketurvan elementtejä eri tavoin. Anglosaksiselle mallille on perinteisesti ollut tärkeää pitää valtiollisen sosiaalipolitiikan rooli pienenä ja luottaa enemmän markkinoiden tarjoamiin sosiaaliturvajärjestelyihin. Julkisen eläketurvajärjestelmän tulee taata vain minimitoimeentulo. Sen sijaan pohjoismaiselle mallille on ollut tärkeää dekommodifioiminen eli yksilöiden irrottaminen markkinavoimista sosiaaliturvaa kehittämällä (ks. Esping-Andersen 1990). Dekommodifikaatio ja hyvinvointivaltioyritykset on ennen kaikkea liitetty työväenluokan intresseihin, mutta erityisesti pohjoismaisessa mallissa sosiaaliturvakehitys on johtanut siihen, että sosiaalipoliittiset etuudet ovat laajentuneet kattamaan myös keskiluokkia. Keskiluokkien sisällyttäminen sosiaaliturvan piiriin on merkinnyt myös sellaisten etuuksien kehittymistä, jotka turvaavat saavutetun kulutustason eli perustuvat aikaisempiin ansioihin. Tällöin julkinen eläketurvajärjestelmä saattaa rakenteeltaan muodostua hyvinkin epätasaiseksi etuuksien suhteen. Varsinkin työeläkkeiden ja vähimmäiseläkkeiden väliset erot voivat muodostua suuriksi. Sen sijaan anglosaksisen mallin maissa, joissa julkinen eläketurvajärjestelmä takaa vain minimitoimeentulon on järjestelmän etuusrakenne huomattavasti tasaisempi kuin pohjoismaisessa tai mannermaisessa mallissa, joissa pyrkimyksenä on turvata saavutettu kulutustaso.

Julkisen eläketurvan rakenne-eroja on analysoitu taulukossa 6. Rakenne-eroja on kuvattu eläkemittarien keskinäissuhteilla. Maksimieläkkeen ja työntekijän eläkkeen välisen eron voidaan katsoa kuvaavan sitä, missä määrin lakisääteinen eläketurva mahdollistaa myös suurituloisten ansioturvan. Kuten taulukko osoittaa, mannermaisessa ja pohjoismaisessa mallissa julkinen eläketurva kattaa melko hyvin myös suurituloiset. Erityisesti Suomessa, Saksassa, Italiassa ja Itävallassa maksimieläkkeet ovat selvästi korkeammat kuin keskimääräisen teollisuustyöntekijän eläke. Myös Ranskassa, Belgiassa ja Ruotsissa maksimieläkkeet ovat melko korkeat. Muiden maiden kohdalla maksimieläkkeet sijoittuvat melko lähelle keskimääräisen teollisuustyöntekijän eläkettä.

Taulukko 6. Eläkkeiden korvaustasojen erot suhteessa toisiinsa

Malli	Minimi/ Työntekijä	Maksimi/ Työntekijä	Maksimi/ Minimi
Anglosaksinen			
Australia	1.00	1.00	1.00
Irlanti	.85	1.00	1.17
Iso-Britannia	.71	1.17	1.65
Kanada	.85	1.00	1.18
Uusi-Seelanti	1.00	1.00	1.00
Yhdysvallat	.38	1.00	2.65
Mannermainen			
Alankomaat	1.00	1.00	1.00
Belgia	.63	1.35	2.15
Italia	.52	2.18	4.18
Itävalta*	-	1.85	(3.28)
Ranska	.85	1.41	1.67
Saksa*	-	2.64	(3.58)
Sveitsi	.53	1.06	2.00
Pohjoismainen			
Norja	.70	1.15	1.64
Ruotsi	.62	1.33	2.15
Suomi**	.70	2.89	(4.20)
Tanska	.93	1.00	1.07
* Ei vähimmäiseläkettä			
** Ei eläkekattoa			

Julkisen eläketurvarakenteen ääripäitä kuvaavien maksimi- ja minimiarvojen suhteella on mahdollista tarkastella lakisääteisen eläketurvarakenteen epätasaisuutta eli mitä suurempi arvo, sitä epätasaisempi eläketurvarakenne. Kyseisissä maissa erot pieni- ja suurituloisten välillä saattavat muodostua suuriksi. Etuuksien väliset tasoerot ovat suurimmat ansiosidonnaisen ja institutionaalisen mallin maissa. Sen sijaan anglosaksien mallin maissa eri etuuksien välillä ei vastaavia eroja ole havaittavissa.

Anglosaksista mallia edustavien maiden osalta näyttää yhteistä olevan se, että lakisääteinen eläketurva kokonaisuudessaan antaa vain osit-

taisen eläketurvan, joten yksityisille eläkejärjestelyille jää paljon tilaa. Eläketurva on matala ja sen korvaaminen tai täydentäminen erilaisilla yksityisillä eläkejärjestelyillä on välttämätöntä saavutetun kulutustason säilyttämiseksi (Laitinen & Lundqvist & Salminen & Vanamo 1997, 373).

5.3 Yksityinen eläketurva eri maissa

Edellä on tarkasteltu lakisääteisen eläkejärjestelmän rakennetta ja lakisääteisten eläkkeiden korvaustasoja eri malleja edustavissa maissa. Kyseisillä tekijöillä voidaan olettaa olevan vaikutusta yksityisten eläkejärjestelmien yleisyyteen eri maissa. Yksityisten eläkejärjestelmien osuus on malliluokituksen mukaan suurin anglosaksisen mallin maissa. Näissä maissa syntyy tarve täydentävälle sosiaaliturvalle. Ansiosidonnaiset edut on hankittava yksityisten järjestelmien kautta. Sen sijaan mannermaisessa ja pohjoismaisessa mallissa tarve jää pienemmäksi. Molemmissa malleissa lakisääteinen ansiosidonnainen turva on hyvä. Pohjoismainen malli takaa ansioturvan lisäksi myös perusturvan kaikille kansalaisilleen. Missä määrin nämä malleihin liitetyt olettamukset yksityisen eläketurvan yleisyydestä pitävät paikkansa?

Tässä luvussa keskitytään pääosin eläketurvan toisen pilarin eli työmarkkinapohjaisen eläketurvan yleisyyteen eri maissa. Taulukko 7 kuvaa työmarkkinapohjaisen eläketurvan kattavuutta eri hyvinvointimalleja edustavissa maissa. Yleisesti katsoen voidaan todeta, että malleihin liitetyt olettamukset yksityisen eläketurvajärjestelyjen yleisyydestä pitävät vain osittain paikkansa. Työmarkkinasidonnaiset eläkejärjestelyt ovat yleisiä anglosaksista mallia edustavien maiden lisäksi myös pohjoismaisen ja mannermaisen mallin maissa.

Taulukko 7. Työmarkkinapohjaisen eläketurvan kattavuus eri maissa

Malli	II pilarin kattavuus, % työvoimasta
Anglosaksinen	
Australia	n. 93 % palkansaajista (pakollinen)
Irlanti	n. 40 %
Iso-Britannia	n. 50 %
Kanada	n. 45 %
Uusi-Seelanti	n. 22 %
Yhdysvallat	n. 55 %
Mannermainen	
Alankomaat	n. 90 %
Belgia	n. 30 %
Italia	n. 5 %
Itävalta	n. 10 %
Ranska	100 % (palkansaajille pakollinen)
Saksa	n. 65 %
Sveitsi	n. 100 % (pakollinen, jos vuosiansio yli FIM 86 200)
Pohjoismainen	
Norja	n. 66 %
Ruotsi	n. 100 % palkansaajista
Suomi	n. 15 %
Tanska	n. 80 % palkansaajista
Lähde: Kvist & Sinfield 1996; Laitinen 1996; Laitinen ym. 1996; Pestieau 1992	

Huomion kiinnittäminen yksittäisiin maihin osoittaa kuitenkin, että toisen pilarin merkitys kasvaa, kun ensimmäisen pilarin eläketurva ei vastaa ihmisten tarpeisiin. Toisen pilarin mukainen eläketurva on yleistä erityisesti niissä maissa, joissa eläkekatto (ks. kuvio 7; taulukko 6: maksimieläke/työntekijän eläke) on matala. Eläketurvan katto ei kuitenkaan yksinään näytä selittävän toisen pilarin yleisyyttä eri maissa.

Pohjoismaissa kattavasta ja tuloja varsin hyvin korvaavasta lakisääteisestä eläketurvasta huolimatta työmarkkinasidonnaiset lisäeläketurvajärjestelyt ovat yleisiä. Tanskassa lisäeläketurvan yleisyys selittyy työeläketurvan matalalla tasolla. Tanskassa eläke ei ole ansioihin sidottu

vaan sitä karttuu tasasuuruinen määrä kultakin vakuutusvuodelta (taulukko 6: maksimi/työntekijä 1.00). Tanskassa työmarkkinapohjaiset edut ovat laajentuneet erityisesti viime vuosina. Suomessa lisäeläketurvan vähäistä osuutta selittää lakisääteisen työeläkejärjestelmän katottomuus.

Joissakin tutkimuksissa on Suomen osalta tuotu esille työmarkkinapohjaisen lisäeläketurvan kattavuudesta myös huomattavasti suurempia lukuja kuin mitä taulukossa 7 on esitetty (ks. esim. Kangas & Palme 1989; Kangas & Palme 1996). Toisen pilarin kattavuudeksi on mitattu peräti 49 prosenttia palkansaajista vuosina 1985 ja 1990 (Kangas & Palme 1996, 223). Kyseinen ero taulukkoon 7 verrattuna johtuu siitä, että näissä tutkimuksissa on huomioitu Suomen lakisääteisestä työeläkejärjestelmästä julkisen sektorin työntekijöille järjestetty ”bonus”. Erillisen lisäeläkejärjestelmän sijasta lakisääteiseen TEL-järjestelmään oli liitetty bonusjärjestelmä, lisäeläkkeen mukainen eläketurva julkisen sektorin työntekijöille. Julkisen sektorin eläkejärjestely vastasi periaatteiltaan työntekijäin eläkelain (TEL) mukaista järjestelyä, mutta yleinen eläketaso oli selvästi korkeampi kuin yksityisellä sektorilla. Julkisen sektorin työeläke oli verrannollinen yksityiseen lisäeläketurvaan: työeläkkeen karttumisaika oli 30 vuotta ja tavoitetaso oli 66 prosenttia palkasta, kun vastaavat luvut yksityisellä sektorilla ovat 40 vuotta ja 60 prosenttia. Tämän lisäksi yleinen eläkeikä oli julkisella sektorilla 63 vuotta, kun se yksityisellä sektorilla oli 65 vuotta. (ks. Kangas & Palme 1996.) Vuodesta 1993 lähtien julkisen sektorin eläkkeet on kuitenkin muutettu vastaamaan työntekijäin eläkelain mukaista yleistä eläketurvaa (Lämsä 1997, 248–252; Wuolijoki 1997, 264).

Eläkekatto selittää osittain Ruotsin (ks. kuvio 7; taulukko 6: 1.33) ja Norjan (ks. ed.: 1.15) työmarkkinasopimuksiin perustuvien lisäeläkkeiden suosiota. On myös todettu, että näissä maissa valtion harjoittama hyvinvointipolitiikka on laajentunut myös työmarkkinoille (Laitinen ym. 1997, 375). Ruotsissa työmarkkinasopimuksiin perustuvat lisäeläkejärjestelmät kattavat lähes kaikki palkansaajat. Toisen pilarin yleisyyteen on Ruotsissa vahvasti vaikuttanut työmarkkinaosapuolten keskitetyt neuvottelut, jotka johtivat aluksi toimihenkilöiden lisäeläkejärjestelmän perustamiseen vuonna 1960 ja myöhemmin vastaavan lisäeläkejärjestelmän perustamiseen myös työntekijöille (LO:n jäsenkunnalle) vuonna 1973. (Kangas & Palme 1989, 33, 55; Kangas & Palme 1996; Laitinen 1996, 278; O’ Higgins 1986, 117; Salminen 1993, 206–230.) Norjassa työmarkkinaosapuolten neuvottelut lisäeläketurvajärjestelmän perustamiseksi ovat olleet hajanaisempia kuin Ruotsissa. Tämä näkyy myös toisen pilarin kattavuudessa. Lakisääteisten eläkkeiden matalammasta tasosta huolimatta työmarkkinasidonnaisen lisäeläketurvan kattavuus on Norjassa alhaisempi kuin Ruotsissa.

Ruotsin kaltaisten laajojen kollektiivisten lisäeläkejärjestelmien sijasta Norjan lisäeläketurva perustuu suurimmaksi osaksi työnantajakohtaisiin sopimuksiin. (Kangas & Palme 1989, 31–32, 55.)

Saksassa työnantajakohtaisten eläkkeiden suosiota selittää täyden lakisääteisen eläkkeen pitkä karttumisaika (16–65 ikävuoden välinen aika), jonka vuoksi eläkkeen taso voi jäädä matalaksi. Lisäksi yrityksen kirjanpidollisin varauksin toteutettavat eläkejärjestelyt ovat työnantajille verotuksellisesti varsin edullisia, mikä osaltaan selittää työnantajakohtaisten eläkejärjestelmien suosiota. (Laitinen ym. 1997, 374.)

Ranskassa työmarkkinasopimuksiin perustuvat lisäeläkejärjestelmät ovat olleet yleisiä jo kauan ja ne ovat pakollisia lähes kaikille palkansaajille. Ranskan pakollinen lisäeläketurva muodostaa yhtenäisen kokonaisuuden lakisääteisten työeläkkeiden kanssa. Erilliset vapaaehtoiset eläkejärjestelyt ovat harvinaisia. (Laitinen 1996, 238–239.)

Muiden maiden kohdalla lähtöoletus siitä, että lakisääteisen eläketurvajärjestelmän heikkous johtaa yksityisten eläkejärjestelyjen yleisyyteen, pitää varsin hyvin paikkansa. Uuden-Seelannin luku vaikuttaa hie- man alhaiselta varsinkin, kun maassa ei ole lakisääteistä työeläkejärjestelmää. Uudessa-Seelannissa on viimeisten kymmenen vuoden aikana tehtyjen sosiaalipoliittisten uudistusten vuoksi lisääntynyt sellaiset eläkejärjestelyt, joissa varsinaisen eläkkeen sijasta maksetaan kertakorvauksia. Lisäksi työnantajien on mahdollista oman lisäeläkejärjestelmän perustamisen sijasta maksaa osa työntekijän yksilöllisesti järjestämän lisäeläkkeen vakuutusmaksusta ja osallistua näin lisäeläketurvan järjestämiseen. Uudessa-Seelannissa eläketurvan ja muun toimeentuloturvan raja ei ole yhtä selvä kuin useimmissa muissa tarkastelussa mukana olevissa maissa. (Laitinen 1996, 356.)

Anglosaksista hyvinvointimallia edustavien maiden kohdalla keskeiseksi kysymykseksi nousee vanhusväestön eriarvoisuus. Australiaa lukuunottamatta, jossa työnantajakohtaiset eläkejärjestelyt on tehty lailla pakollisiksi, jättävät muiden maiden työnantajakohtaiset eläkejärjestelmät vielä puolet työntekijöistä heikon lakisääteisen turvan varaan. Australiassa laki lisäeläketakuusta tuli voimaan vuonna 1992 (Laitinen 1996, 30).

Eläketurvan kolmannen pilarin, yksilöllisen eläketurvan merkityksestä eri maissa ei juurikaan ole saatavissa vertailukelpoisia tietoja. Tämä johtuu siitä, ettei tietoja ole systemaattisesti kerätty, mutta myös siitä, että rajaa eläkevakuuttamisen ja muun säästämisen välillä on usein mahdoton vetää (Laitinen ym. 1997, 375). Joitakin tutkimuksia yksilöllisen eläketurvan kokonaisuusuuksista eri maissa on kuitenkin tehty. Esping-Andersen (1990) on tutkimuksessaan kerännyt tietoja yksityisten eläkemenojen pro-

sentuaalisista osuuksista BKT:sta. Tutkimus selvittää sekä yksityisten kollektiivisten että yksilöllisten eläkkeiden merkitystä eri maissa. Näitä tietoja on myös myöhemmin käytetty eläketurvaa vertailevissa tutkimuksissa (ks. Korpi & Palme 1996). Tutkimukset osoittavat yksityisten eläketurvajärjestelmien olevan vahvasti sidoksissa julkisen eläketurvan rakentamiseen ja sen tarjoaman turvan laatuun. Maksimieläkkeiden ja yksityisten eläkemenojen välillä on havaittavissa erittäin selkeä negatiivinen korrelaatio. (ks. Korpi & Palme 1996, 28–29).

Korven ja Palmen tutkimuksen mukaan yksityisten eläkkeiden osuus BKT:sta on alhainen niissä maissa, joissa julkisen eläketurvan maksimitaso (eläkekatto) on korkea (yli 100 % teollisuustyöntekijän keskipalkasta). Näin on erityisesti Italiassa, Itävallassa ja Suomessa. Yksityisten eläkkeiden osuudet BKT:sta ovat puolestaan suurimmat Sveitsissä, Australiassa, Kanadassa ja Yhdysvalloissa. Kyseiset maat muodostavatkin selkeästi muista erottuvan ryhmän. (ks. Korpi & Palme 1996, 28–29).

Tarkastelussa mukana olevista korkean maksimieläkkeen maista poikkeuksen muodostaa Saksa, jossa yksityiseläkemenot ovat selvästi suuremmat kuin muissa korkeiden maksimieläkkeiden maissa (Korpi & Palme 1996, 28). Ruotsissa puolestaan työmarkkinapohjainen eläketurva kattaa lähes kaikki palkansaajat, mutta siitä huolimatta yksityiseläkemenot jäivät alle keskitason. Tämä viittaa siihen, että yksityisten eläkkeiden merkitys on marginaalinen suurimmalle osalle eläkkeensaajista (Kangas & Palme 1989, 34; ks. myös Esping-Andersen 1990, 84–85; O'Higgins 1986, 117). Ruotsissa lakisääteinen eläketurva kattaa keskituloisen työntekijän tulot varsin hyvin.

Edellä käyty tarkastelu vahvistaa oletusta, jonka mukaan julkisen eläketurvan rakenteella on selvä vaikutus yksityisten eläkejärjestelmien yleisyyteen. Joissakin maissa lakisääteinen eläketurva on rakennettu siten, ettei ns. riittävän eläketurvan saavuttaminen ole mahdollista. Eläketurvaa on tällöin hankittava joko kollektiivisen tai yksilöllisen eläketurvajärjestelmien kautta. Riittämätön julkinen eläketurva jättää tyhjiön, jonka puolestaan yksityiset eläkejärjestelmät täyttävät. (Esping-Andersen 1990, 95, 101; O' Higgins 1986, 109, 113.)

Miten julkisen eläketurvan rakenne puolestaan vaikuttaa vanhusväestön eriarvoisuuteen ja hyvinvointiin? Siihen etsitään vastausta seuraavassa luvussa.

6 VANHUSVÄESTÖN HYVINVOINTI

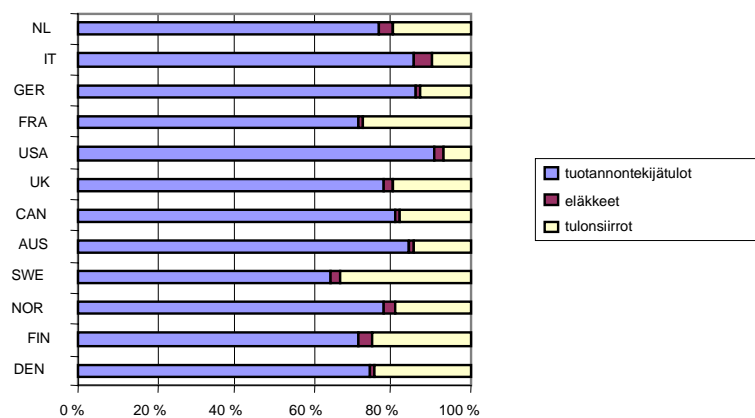
Eläketurvajärjestelmien rakenne-eroista johtuen useissa maissa lakisääteistä eläketurvaa on täydennetty yksityisin eläkejärjestelyin. Keskiluokkien tai yleisesti paremmin toimeentulevien ryhmien jäädessä etuuksien ulkopuolelle on ansiosidonnaiset edut hankittava yksityisten järjestelmien kautta. Eläketurvaan saattaa tällöin muodostua selviä lakisääteisen eläketurvajärjestelmän tavoitetason ylittäviä eläkkeitä, kun samalla osa ihmisistä on puutteellisen julkisen eläketurvan piirissä. Toisaalta julkinen eläketurva saattaa olla rakennettu siten, että se saattaa mahdolliseksi suurikin tuloerot eläkeläisten keskuudessa. Yhtenä parhaana esimerkkinä tällaisesta järjestelystä on Suomen työeläkejärjestelmä. Eläketurvan kattomuuden on katsottu kasvattavan tuloeroja ja siten toimivan julkisen sosiaalivakuutuksen perimmäisiä tavoitteita vastaan.

Lakisääteisten työeläkejärjestelmien kansainvälinen vertailu on osoittanut, että Suomessa on epäoikeudenmukaisimpaan tulonjakoon johtava työeläkejärjestelmä (Korpi & Palme 1996). Tasaisimpaan tulonjakoon lakisääteisissä eläkkeissä johtaa puolestaan eläkejärjestelmät, joissa toteutetaan tasa-eläkeperiaatetta tai joissa lakisääteiselle työeläkkeelle on määrätty melko matala katto. Näissä maissa etuuksien tasot ovat lähellä toisiaan. Tätä kuvasi osaltaan jo aiemmin luvussa 5.2.1 esitetty taulukko 6, jossa oli vertailtu vähimmäiseläkettä, keskimääräisen työntekijän eläkettä ja maksimieläkettä toisiinsa. Vanhusväestön hyvinvoinnista ja tuloeroja koskevissa keskusteluissa on kuitenkin otettava huomioon, että harvemmin vanhusväestön tulot koostuvat pelkästä lakisääteisestä työeläkkeestä. Vanhusväestöllä on myös muita tuloja kuten pääomatulot, palkkatulot ja yksityiset eläkkeet. Julkisten tulonsiirtojen sijaan huomio onkin kohdistettava kokonaistulojen jälkeiseen tilanteeseen.

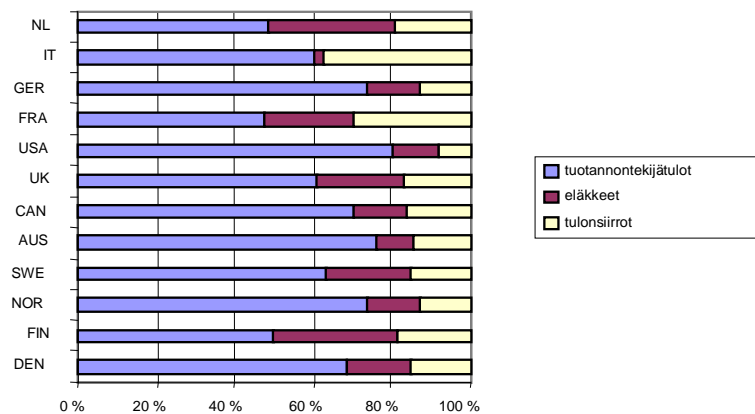
6.1 Tulopaketit

Seuraavassa on LIS -aineiston pohjalta tarkasteltu vanhusväestön ns. tulopaketteja eri hyvinvointimalleja edustavien maiden osalta. Informaation tiivistämiseksi palkka-, yrittäjä- ja omaisuustulot on yhdistetty tuotannontekijätuloiksi. Eläkkeiden osalta on jouduttu yhdistämään lakisääteisten eläkkeiden ja työmarkkinasopimuksiin perustuvien eläkkeiden osuudet kotitalouden bruttotuloista. Tulonsiirrot muodostuvat sairauspäivärahasta, työttömyyskorvauksesta sekä tarveharkintaisista etuuksista. Tarkastelussa on mukana vain ne kotitaloudet, joilla on tuloja kyseisissä tulokomponenteissa, negatiiviset tuloerät on poistettu tarkastelusta. Tulopaketit kuvaavat tulokomponenttien keskimääristä kotitalouskohtaista osuutta kotitalouden bruttotuloista 1990-luvun puolivälissä.

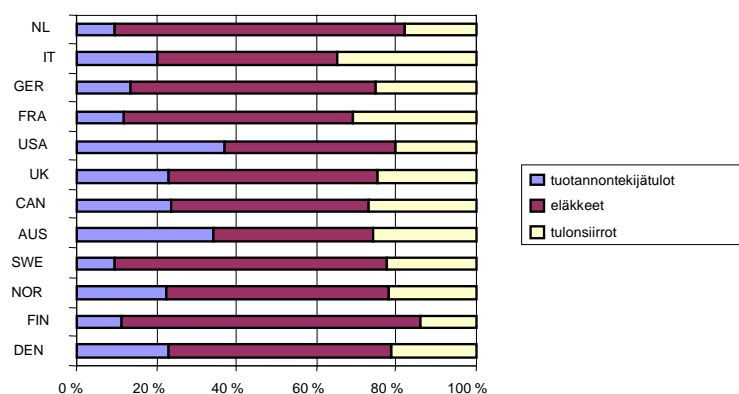
Vanhusväestön lisäksi vertailukohteeksi on otettu 25–54 ja 55–64-vuotiaiden ryhmät. Näiden kyseisten ryhmien takana on ajatus siitä, että 25–54-vuotiaat edustavat ns. aktiiviväestöä, työssäkäyvintä väestön osaa. 55–64-vuotiaat edustavat puolestaan väestön osaa, jonka voidaan katsoa jakautuvan sisällöllisesti kahteen hyvinkin erilaiseen ryhmään. Ensinnäkin tämän ikäryhmän voidaan ajatella koostuvan niistä, jotka ovat vakiinnuttaneet asemansa työmarkkinoilla ja ovat täten tulonjaollisessa mielessä uransa huipulla. Toisaalta ikäryhmän voidaan katsoa muodostuvan myös siitä aktiiviväestön osasta, joka on työntymässä työmarkkinoilta ennenaikaiselle eläkkeelle, kuten Suomessa tällä hetkellä ns. eläkeputkeen kuuluva ryhmä. Eläkeputki mahdollistaa ikääntyneiden työntekijöiden siirtymisen työttömyyden kautta eläkkeelle. Myös muissa maissa on löydettävissä eläkeputkea vastaavia järjestelyjä ikääntyneiden työntekijöiden siirtämiseksi pois työelämästä. Kaikille teollisuusmaille yhteinen piirre on eläkkeelle siirtymisen selvä varhaistuminen. Keskimääräinen eläkkeelle siirtymisikä onkin nykyään vakiintunut muutamaa vuotta alhaisemmaksi kuin virallinen vanhuuseläkeikä.



Kuvio 8. 25–54-vuotiaiden tulopaketit



Kuvio 9. 55–64-vuotiaiden tulopaketit



Kuvio 10. 65 vuotta täyttäneiden tulopaketit

Kun tarkastellaan kuvioista 8–10 muodostuvaa yleiskuvaa voidaan todeta, että tietyt oletukset tulonmuodostuksesta eri hyvinvointimallien välillä pitävät paikkansa. Universaalia sosiaalipolitiikkaa harjoittavissa maissa tuotannontekijätulojen osuus kokonaistuloista muodostuu pienemmäksi kuin tarveharkintaisen sosiaalipolitiikan maissa. Hyvinvointivalttiolla on näissä maissa erilainen rooli ja se näkyy myös eri ikäryhmien kokonaistulo-osuuksissa.

Tulonsiirtojen osuus 25–54-vuotiaiden kokonaistuloista on pohjoismaisen mallin maissa suurempi kuin muissa hyvinvointimalleissa. Tämän voidaan katsoa johtuvan ennen kaikkea universaalista sosiaalipolitiikasta. Mannermaisen mallin maista erottuu lähinnä Ranska, missä tulonsiirtojen korkeamman osuuden kyseisessä ikäryhmässä voidaan katsoa olevan seurausta työttömyyden nopeasta kasvusta tarkasteltavana ajankohtana (Ranska vuonna 1989).

Tuotannontekijätulojen osuus bruttotuloista laskee tiettyjen maiden kohdalla selvästi siirryttäessä 25–54-vuotiaista 55–64-vuotiaisiin. Erityisesti Alankomaat, Ranska ja Suomi erottuvat maina, joissa eläkkeiden ja tulonsiirtojen yhteinen osuus 55–64-vuotiaiden bruttotuloista kohoaa tuotannontekijätulojen tasolle. Varhainen työstä poistuminen selittää osaltaan kyseistä tulosta näissä maissa. Erityisesti ikääntyneiden miesten työhön osallistuminen on useimmissa tarkastelun kohteena olevissa Euroopan maissa parin viime vuosikymmenen aikana laskenut voimakkaasti. Ikääntyneillä naisilla muutos ei näy samalla tavoin. (ks. liite 3; Gould 1995, 154–155.)

Anglosaksisen hyvinvointimallin maissa tuotannontekijätulojen osuus kokonaistuloista muodostuu jonkin verran suuremmaksi muiden maiden osuuksiin verrattuna. Tämä näkyy erittäin hyvin, kun tarkastellaan 65 vuotta täyttäneiden tulo-osuuksia. Erityisesti Australiassa ja Yhdysvalloissa tuotannontekijätulojen osuus bruttotuloista muodostuu selvästi muiden maiden osuutta suuremmaksi.

Vaikka eri hyvinvointimallien välillä esiintyykin joitakin selviä eroja tulo-osuuksien suhteen, ei tulopakettien koostumusta voida pitää samaankaan malliin kuuluvien maiden osalta yhdenmukaisina. Tulopakettien tarkastelu osoittaa, että eroja on havaittavissa eri hyvinvointimallien välillä, mutta myös niiden sisällä.

Tätä kuvastaa hyvin esim. pohjoismaisen mallin erot tulonmuodostuksessa. Norjassa ja Tanskassa tuotannontekijätulojen osuus bruttotuloista on myös vanhemmissa ikäryhmissä suurempi kuin Ruotsissa ja Suomessa. Osaltaan tätä Pohjoismaiden välillä olevaa eroa voidaan selittää vanhuuseläkejärjestelmän institutionaalisilla eroilla, esim. jo lakisää-

teisellä vanhuuseläkeiällä (ks. liite 1). Norjassa ja Tanskassa vanhuuseläkeikä on 67 vuotta, kun se Suomessa ja Ruotsissa on 65 vuotta.

Tärkeänä tekijänä tuotannontekijätulojen osuuden määräytymisellä kokonaistuloista on myös eläkejärjestelmien tarjoamat mahdollisuudet varhaiseen työelämästä poistumiseen. Kansainvälisesti vertailtuna lakisääteisen vanhuuseläkeiän saavuttavat nykyään yhä harvemmat olematta jo jonkin eläkkeen saajia. Erilaisia järjestelyjä työn lopettamisen ja vanhuuseläkkeelle siirtymisen välillä on kutsuttu institutionaalisiksi reiteiksi. Tavallisesti työstä poistumisen reitteinä toimivat alun perin työkyvyttömyyden ja työttömyyden turvaksi luodut järjestelmät sekä erilaiset lakisääteiset ja vapaaehtoiset varhaiseläkemuodot. Nämä reitit painottuvat eri maissa eri tavoin. Institutionaaliset reititkään eivät kuitenkaan yksistään selitä tulosuusien eroja eri maissa. Oma vaikutuksensa on eri maiden työllisyyspolitiikalla. (Gould 1995.)

Kuten 55–64-vuotiaiden ikäryhmän tulo-osuuksien tarkastelu osoittaa, Suomi poikkeaa selvästi muista Pohjoismaista. Norjassa, Tanskassa ja myös Ruotsissa tuotannontekijätulo on säilyttänyt asemansa 55–64-vuotiaiden ensisijaisena toimeentulon lähteenä. Suomessa sen sijaan tuotannontekijätulojen merkitys toimeentulon takaajana on huomattavasti vähäisempi. Suomalaisten työhön osallistuminen aleneekin jyrkästi vanhempiin ikäryhmiin siirryttäessä (Gould 1995, 157). Suomessa ikääntyneiden työelämästä poistuminen onkin todettu noudattavan lähinnä keskieu-rooppalaista mallia (Gould 1995, 156). Tämä näkyy myös tässä tutkimuksessa Suomen sijoittuessa samaan ryhmään yhdessä Alankomaiden ja Ranskan kanssa. Näissä maissa tulonsiirtojen ja eläkkeiden osuus kokonaistulopaketista muodostuu suureksi.

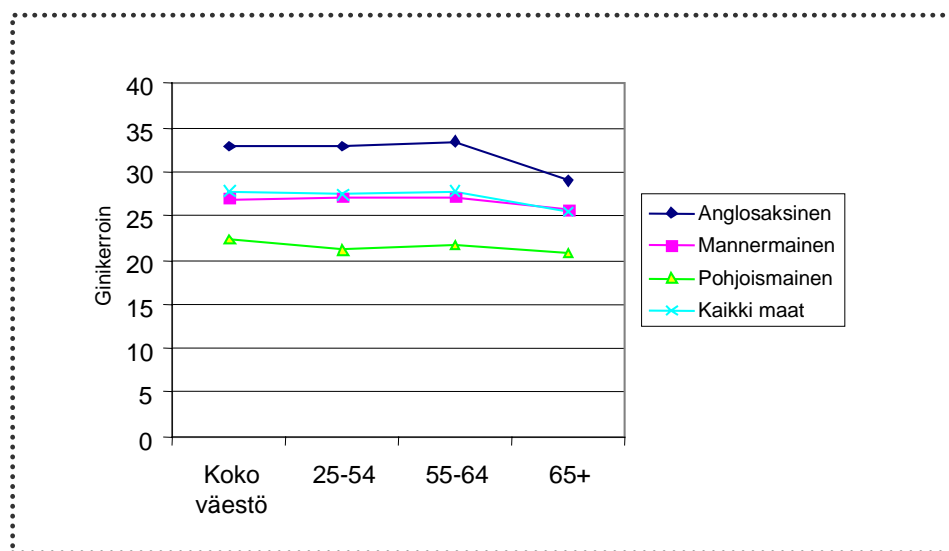
Kuten kokonaistulojen tarkastelu osoittaa, nojaututaan eri maissa eri tavalla yksityiseen tulonmuodostukseen (markkinoihin) ja julkisiin tulonsiirtoihin (politiikkaan). Koska kyseiset toimeentulolähteet (markkinat – politiikka) jakavat tuloja hyvinkin eri perustein on oletettavaa, että eri maiden tulojen jakautumisessa on löydettävissä eroja. Miten tasaisesti tulot sitten jakautuvat eri hyvinvointimalleissa?

6.2 Vanhusväestön eriarvoisuus

Tutkimusongelman kannalta tärkeää on tutkia miten tasaisesti tulot jakautuvat erityisesti vanhusväestön keskuudessa eri hyvinvointimalleissa. Eriarvoisuuden voidaan olettaa olevan korkea erityisesti niissä maissa, joissa yksityisellä eläketurvalla on keskeinen asema maan eläketurvakenteessä. Kaikilla ei ole mahdollisuutta täydentää julkista eläketurvaa yksityisillä järjestelyillä. Lisäksi on mielenkiintoista verrata vanhusväestön asemaa muihin ikäryhmiin. Titmussin (1963) mukaan eriarvoisuus lisääntyy erityisesti työelämän jälkeisenä ajanjaksona.

Tulonjaon eriarvoisuutta mitataan kotitalouden käytettävissä olevilla tuloilla. Tulonjaon eriarvoisuutta kuvataan Gini-kertoimella. Mitä suuremman arvon Gini-kerroin saa sitä epätasaisemmin tulot ovat jakautuneet. Kertoimen suurin arvo on yksi, jolloin suurituloisin saisi kaikki tulot. Pienin mahdollinen kertoimen arvo on nolla, jolloin kaikkien tulonsaajien tulot olisivat yhtä suuret. Käytännössä Gini-kertoimet kuitenkin kerrotaan sadalla.

Alla olevassa kuviossa (kuvio 11) tulonjaon eriarvoisuutta on tarkasteltu eri hyvinvointimalleissa valittujen ikäryhmien osalta. Mallien sisäisiä eroja kuvataan taulukossa 8, jossa eriarvoisuuden asteita on tutkittu yksittäisten maiden osalta.



Kuvio 11. Tulonjaon eriarvoisuus (ginikerroin) eri ikäryhmissä hyvinvointimalleittain

Taulukko 8. Tulonjaon eriarvoisuus (ginikerroin) eri hyvinvointimalleja edustavissa maissa

Malli	Koko väestö	25-54 -vuotiaat	55-64 -vuotiaat	65+ -vuotiaat
Anglosaksinen				
Australia	30,9	30,1	32,1	28,2
Irlanti	32,6	32,9	32,3	28,3
Iso-Britannia	34,1	35,1	32,1	27,8
USA	38,0	37,3	39,5	36,6
Kanada	28,7	28,6	30,4	24,0
Mannermainen				
Alankomaat	27,4	27,3	26,0	26,1
Belgia	22,1	21,5	23,8	21,9
Italia	29,2	30,0	27,6	27,7
Ranska	28,9	28,4	32,0	28,9
Saksa	27,0	27,7	26,3	23,7
Pohjoismainen				
Norja	23,2	22,0	21,2	23,0
Ruotsi	21,7	20,7	19,8	19,2
Suomi	22,2	21,8	23,0	19,4
Tanska	22,4	20,4	22,2	21,5

Alhaisin eriarvoisuuden aste on pohjoismaisen hyvinvointimallin maissa. Epätasaisinta tulojen jakautuminen on puolestaan anglosaksisen hyvinvointimallin maissa. Kaikkia malleja yhdistävänä tekijänä on eriarvoisuuden väheneminen vanhusväestön keskuudessa. Eriarvoisuus kasvaa aktiiviaikana, mutta näyttää tasoittuvan ja jopa vähenevän vanhusväestön keskuudessa.

Pohjoismaista mallia edustavissa maissa tulonjako on tasaista kaikkien valittujen ikäryhmien välillä. Suurta muutosta tulonjaossa ei tapahdu verrattaessa aktiivi- ja vanhusväestöä toisiinsa. Mannermaista mallia edustavissa maissa tulojen jakautuminen on jo huomattavasti epätasaisempaa, mutta myös tämän mallin maissa tuloerot eri ikäryhmien välillä ovat melko pienet. Sen sijaan anglosaksisen mallin maissa, joissa tulot jakautuvat kaikkein epätasaisimmin on havaittavissa selkeä tulonjaon ta-

soittuminen verrattaessa vanhusväestöä muihin ryhmiin. Eriarvoisuus ei siis näyttäisi ainakaan lisääntyvän työelämän jälkeisenä ajanjaksona.

Kun tilannetta arvioi eläketurvajärjestelmän näkökulmasta on havaittavissa, että tasaisimpaan tulonjakoon eivät johda järjestelmät, joissa on käytössä tasaedut tai joissa lakisääteiselle eläkkeelle on määrätty melko matala katto. Sen sijaan julkinen eläketurvajärjestelmä, joka takaa kohtalaisen korkeat julkiset maksimieläkkeet pyrkii syrjäyttämään yksityisiä eläkkeitä ja muita yksityisiä tulonlähteitä, jotka tulonjaollisesti ovat yleensä vieläkin eriarvoisempia kuin julkiset eläkkeet. Hyvänä esimerkkinä tästä on Suomen eläketurvajärjestelmä. Suomessa eläketurvan yhdenmukainen määräytyminen ulottuu ylimmille tulotasolle saakka. Vaikka järjestelmä vaikuttaa näennäisesti epätasa-arvoiselta, osoittautuu lopputulos yhdeksi kaikkein oikeudenmukaisimpaan tulonjakoon johtavaksi. (ks. Korpi & Palme 1996.) Korkea eläkekatto vähentää huomattavasti tarvetta lisäeläkejärjestelyille, joiden voidaan katsoa lisäävän tulonjaollista eriarvoisuutta.

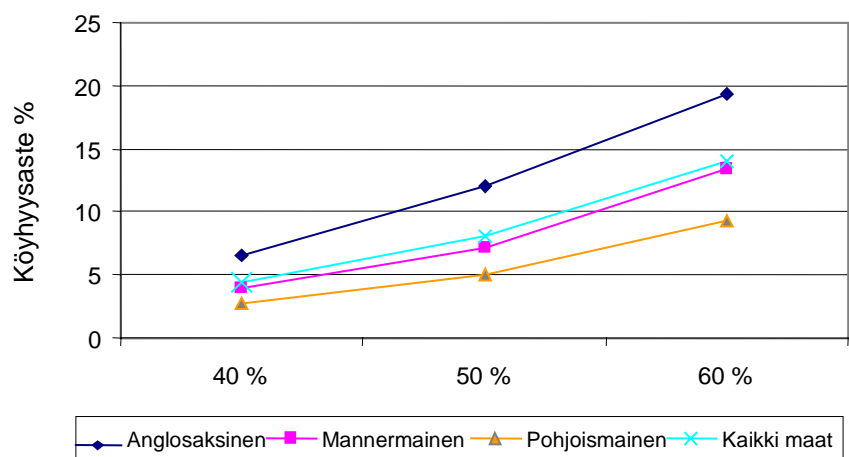
Hyvinvoinnin tasaamisen ohella köyhyyden vähentäminen on yksi sosiaalipolitiikan perustehtävistä. Tulonjaon eriarvoisuuden ja köyhyyden mittaamisessa yhdistyy kaksi mielenkiintoista näkökulmaa eläketurvajärjestelmän kannalta. Edellä on esitetty, että eriarvoisuus on pienintä niissä maissa, joissa eläketurvajärjestelmä takaa hyvän ansioturvan. Huomion voidaan katsoa kiinnittyneen ennen kaikkea siihen missä määrin eläketurvajärjestelmiin sisältyy myös suurituloiset. Vanhusväestön hyvinvointiin vaikuttaa kuitenkin ennen muuta se, minkä tasoinen perusturva eri maissa on. Köyhyyden mittauksessa näkökulma kohdistuu pienituloisten ryhmiin.

6.3 Vanhusväestön köyhyys

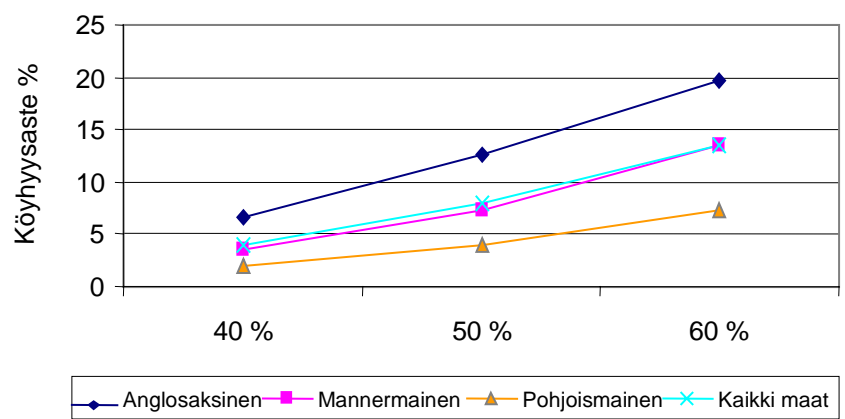
Köyhyyttä vertailevissa tutkimuksissa on viime vuosina käytetty yleisimmin suhteellista tulometodia tulorajoja määritellessä. Tällöin köyhyysraja määritellään suhteessa väestön keskimääräisiin tuloihin ja ilmoitetaan tietyinä prosenttiosuutena mediaanituloista. Tavallisesti rajana on käytetty 50 prosenttia mediaanitulosta. (ks. Ritakallio 1994; Kangas & Ritakallio 1996.) Tässä tutkimuksessa noudatetaan myös tavanomaiseksi muodostunutta tapaa köyhyyden määrittelyssä. Köyhiä ovat ne, joiden käytettävissä olevat tulot jäävät alle 50 prosentin väestön keskimääräisestä OECD-

kulutussyksikköä kohden lasketusta mediaanitulosta. Köyhyyden laajuus muuttuu sen mukaan mille tasolle köyhyysraja asetetaan. Tulosten herkkyyttä on testattu myös asettamalla köyhyysraja sekä 40, 50 että 60 prosenttiin.

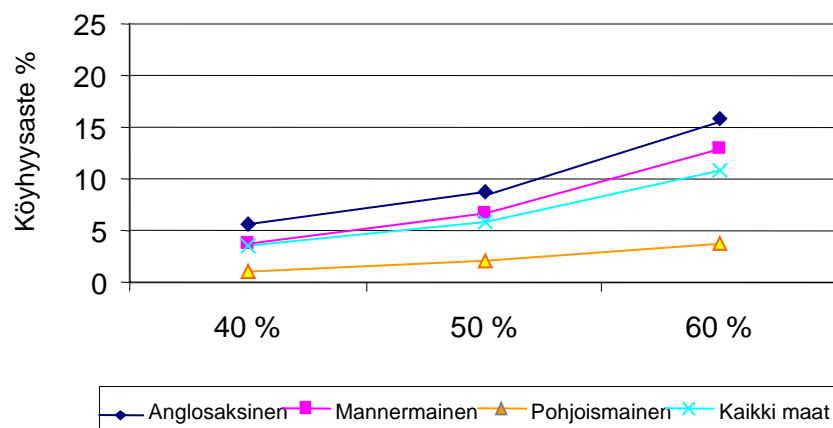
Kuvioissa 12–15 on esitetty yleiskuva köyhyysasteista eri hyvinvointimalleissa valittujen ikäryhmien osalta. Kuvioista ilmenee, että pohjoismaisen hyvinvointimallin maissa on vähiten köyhiä kaikissa ikäryhmissä. Kaikissa malleissa köyhyys on alhaisimmillaan 55–64-vuotiaissa. Köyhyysriskin on todettu pienenevän sitä mukaa, kun ikävuosia kertyy lisää. Tulos on looginen yhdessä sen ajatuksen kanssa, että kyseisessä ikäryhmässä asema työmarkkinoilla ja tuloissa on vakiintunut.



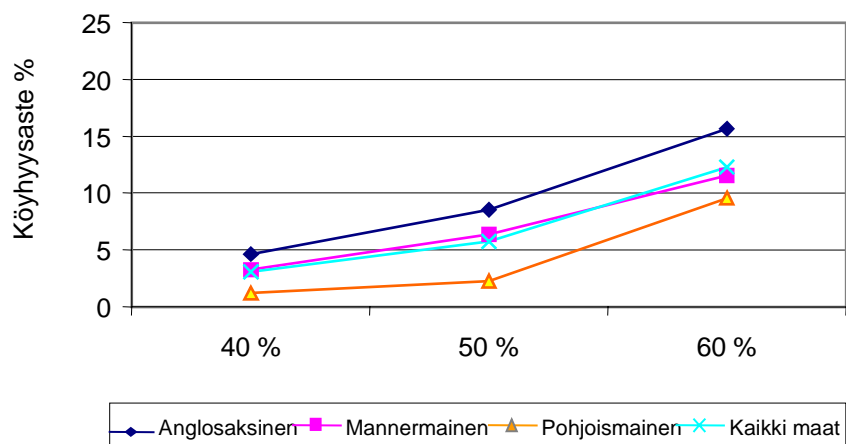
Kuvio 12. Koko väestö



Kuvio 13. 25-54-vuotiaat



Kuvio 14. 55-64-vuotiaat



Kuvio 15. 65 vuotta täyttäneet

Taulukossa 9 on esitetty köyhyysasteet yksittäisten maiden osalta kyseisten ikäryhmien välillä. Taulukossa on esitetty eri ikäryhmien keskiarvot 40:n, 50:n ja 60 prosentin köyhyysrajoilla.

Taulukko 9. Ikäryhmittäiset köyhyysasteet eri hyvinvointimalleja edustavissa maissa

Malli	Koko väestö	25-54 -vuotiaat	55-64 -vuotiaat	65+ -vuotiaat
Anglosaksinen				
Australia	12,2	11,0	13,7	15,9
Irlanti	10,4	12,0	7,4	4,8
Iso-Britannia	12,7	14,0	7,4	8,2
USA	17,2	16,6	13,2	16,2
Kanada	10,7	11,1	9,0	3,3
Keskiarvo	12,6	12,9	10,1	9,7
Mannermainen				
Alankomaat	6,2	6,0	4,0	2,3
Belgia	6,0	5,1	7,1	8,6
Italia	10,9	11,7	9,4	9,7
Ranska	9,6	9,1	12,7	9,6
Saksa	8,1	8,9	5,8	5,3
Keskiarvo	8,2	8,2	7,8	7,1
Pohjoismainen				
Norja	5,5	4,3	2,2	5,0
Ruotsi	6,0	3,5	2,3	2,1
Suomi	4,8	4,6	1,8	2,3
Tanska	6,5	5,0	2,6	7,9
Keskiarvo	5,7	4,4	2,2	4,3
Kaikki maat (ka)	9,1	8,8	7,0	7,2

Laaja pohjoismainen hyvinvointivaltio näyttää onnistuneen torjumaan köyhyyttä paremmin kuin residuaalinen, kohdistavan mallin hyvinvointivaltio. Köyhyyden onkin todettu olevan yhteydessä tarveharkintaiseen sosiaalipolitiikkaan. Periaate, jonka mukaan tulonsiirtoja kohdiste-

taan vain tarveharkinnan avulla ei ole tuottanut hyviä tuloksia (Ritakallio 1994).

Tulokset eivät muutu vaikka köyhyysrajana käytettäisiin 40 tai 60 prosenttia mediaanista. Pohjoismaissa Tanskaa lukuun ottamatta on vanhusväestön köyhyys lähes tuntematon ilmiö, kun köyhyyttä mitattiin 40 prosentin tulorajoilla. Tanskan muista Pohjoismaista poikkeavan tuloksen voidaan ainakin osittain katsoa johtuvan Tanskan matalammasta työeläketurvasta. Pohjoismaissa vanhusväestön köyhyys kuitenkin nousee jyrkästi, kun rajana käytetään 60 % mediaanituloista. Käytännössä tämä tarkoittaa sitä, että suuri määrä vanhuksia elää aivan köyhyysrajan tuntumassa.

Hyvinvointimalleihin liittyy kiinteästi keskustelu eri mallien tehokkuudesta poistaa köyhyyttä. Taulukoissa 10 ja 11 tätä näkökulmaa on tarkasteltu koko väestön ja vanhusväestön osalta. Taulukoissa mitataan tulonsiirtojen köyhyyttä vähentäviä vaikutuksia. Köyhyyttä vähentävää vaikutusta mitataan tuotannontekijätulojen avulla määritellyn köyhyyden ja käytettävissä olevien tulojen avulla määritellyn köyhyyden erotus (Ritakallio 1994). Köyhyysraja on asetettu 50 prosenttiin mediaanista.

Parhaimpiin tuloksiin näyttää yltävän laaja-alainen sosiaalipolitiikka. Kuten taulukoista on nähtävissä, pohjoismainen malli poistaa köyhyyttä tehokkaammin kuin enemmän tarveharkintaan keskittyvät järjestelmät. Korpi & Palme (1996) ovat todenneet tuloksen johtuvan ennen muuta siitä, että tarveharkintaisissa järjestelmissä, joissa uudelleenjako on suurinta käytettyä markkaa kohden, uudelleenjakoon käytetään erittäin vähän markkoja. Suorittamiensa tarkastelujen pohjalta he toteavat kyseessä olevan uudelleenjaon paradoksi: mitä enemmän keskittyy auttamaan vain köyhiä, sitä vähemmän lopulta heitä auttaa; mitä enemmän tuki kohdistuu vain yksinomaan köyhille, sitä vähemmän todennäköisesti köyhyys ja eriarvoisuus lieventyy (Korpi & Palme 1996, 32).

Taulukko 10. Tulonsiirtojen köyhyyttä vähentävät vaikutukset eri malleja edustavissa maissa (koko väestö)

Malli	Ennen tulonsiirtoja	Tulonsiirtojen jälkeen	Köyhyysasteen pienentäminen
Anglosaksinen			
Australia	28,7	11,1	61,0
Irlanti	31,4	9,8	69,0
Iso-Britannia	38,0	12,3	68,0
USA	27,8	16,9	39,0
Kanada	28,8	10,3	64,0
Keskiarvo	30,9	12,1	60,2
Mannermainen			
Alankomaat	25,4	5,7	78,0
Belgia	29,7	4,5	85,0
Italia	28,6	9,8	66,0
Ranska	38,0	8,2	78,0
Saksa	29,3	7,3	75,0
Keskiarvo	30,2	7,1	76,4
Pohjoismainen			
Norja	26,9	4,3	84,0
Ruotsi	37,1	5,7	85,0
Suomi	33,0	3,9	88,0
Tanska	29,4	5,3	82,0
Keskiarvo	31,6	4,8	84,8
Kaikki maat (ka)	30,9	8,2	73,0

Köyhyysasteen pienentäminen: köyhyysaste ennen tulonsiirtoja – köyhyysaste tulonsiirtojen jälkeen / köyhyysaste ennen tulonsiirtoja

Taulukko 11. Tulonsiirtojen köyhyyttä vähentävät vaikutukset eri hyvinvointimalleja edustavissa maissa (vanhusväestö)

Malli	Ennen tulonsiirtoja	Tulonsiirtojen jälkeen	Köyhyysasteen pienentäminen
Anglosaksinen			
Australia	73,8	13,8	81,0
Irlanti	60,7	4,5	93,0
Iso-Britannia	78,9	6,2	92,0
USA	67,6	15,7	77,0
Kanada	75,3	2,7	96,0
Keskiarvo	71,3	8,6	87,8
Mannermainen			
Alankomaat	87,0	2,4	97,0
Belgia	86,6	7,8	91,0
Italia	69,6	8,9	87,0
Ranska	84,7	8,2	90,0
Saksa	84,9	4,6	95,0
Keskiarvo	82,6	6,4	92,0
Pohjoismainen			
Norja	78,5	1,4	98,0
Ruotsi	88,8	1,5	98,0
Suomi	90,5	1,4	98,0
Tanska	82,1	4,7	94,0
Keskiarvo	85,0	2,3	97,0
Kaikki maat (ka)	79,2	6,0	92,0

Köyhyysasteen pienentäminen: ks. taulukko 10.

Oletus siitä, että nojautuminen yksityisesti rahoitettavaan toimeentuloon johtaa köyhyyden lisääntymiseen saa vahvistusta edellä esitettyjen tulosten perusteella. Köyhyys on yleisempää anglosaksisen mallin maissa kuin pohjoismaisen mallin maissa. Kanada kuitenkin selkeästi poikkeaa anglosaksisen mallin maista. Tämän voidaan katsoa olevan seurausta Kanadan eläketurvan suuntaamisesta erityisesti pienituloisille vanhuksille 1960-luvulta lähtien. Sama pyrkimys on myös jatkouudistuksilla, sillä

vuonna 1996 hallitus ehdotti kansaneläkkeen ja sitä täydentävän tulotakuukorisän korvaamista ns. ”seniors benefit” –etuudella. Etuus olisi verovapaa ja tuloharkintainen, joka olisi suunnattu erityisesti pieni- ja keskituloisille eläkkeensaajille. (Laitinen-Kuikka & Bach 1999, 258, 274.)

Vanhusväestö on perinteisesti ollut ensisijainen sosiaalipoliittisten toimenpiteiden kohde. Tätä osoittaa myös tulonsiirtojen köyhyyttä vähentävä vaikutus vanhusväestön keskuudessa (vrt. koko väestö). Eläkejärjestelmien kypsyminen on vaikuttanut siihen, että köyhyys on useissa maissa siirtymässä vanhoista nuoriin ja erityisesti lapsiperheisiin. Monet tutkimukset ovat osoittaneet, että köyhyys keskittyy erityisesti perheisiin, joiden kiinnittyminen työmarkkinoille on heikko. Suojatuimpia köyhyydestä ovat puolestaan kokopäivätyössä olevat ja eläkeläiset (ks. esim. Ritakallio 1994; Kangas & Ritakallio 1996). Tämä näkyy tässäkin tutkimuksessa, joka osoittaa köyhyyden olevan lähes kaikissa maissa yleisintä nuorimassa ikäryhmässä.

7 VANHUSVÄESTÖN HYVINVOINTI JA ELÄKETURVAN KEHITYS

Eläketurvajärjestelmien tarkastelu osoittaa, että eri maiden välillä on selviä institutionaalisia eroja. Keskeiseksi kysymykseksi tutkimusongelman kannalta eläketurvarakenteen tarkastelussa nousi lakisääteisen eläketurvan taso. Julkisen eläketurvan tason oletettiin vaikuttavan keskeisesti myös yksityisen eläketurvan yleisyyteen eri maissa.

Tulokset antoivat vahvistusta oletukselle, jonka mukaan riittämätön julkinen eläketurva jättää tyhjiön, jonka yksityiset eläkejärjestelmät täyttävät. Hyvinvointimalleihin liitetyt olettamukset yksityisen eläketurvan yleisyydestä pitävät kuitenkin vain osittain paikkansa. Työmarkkinasidonnaiset eläkejärjestelyt ovat yleisiä anglosaksista mallia edustavien maiden lisäksi myös pohjoismaisen ja mannermaisen mallin maissa. Huomion kiinnittäminen yksittäisiin maihin osoittaa kuitenkin, että yksityisen eläketurvan merkitys kasvaa, kun julkinen eläketurva ei vastaa ihmisten tarpeisiin. Yksityinen eläketurva on yleistä erityisesti niissä maissa, joissa eläkekatto on matala.

Vanhusväestön hyvinvoinnin tarkastelu osoitti, että järjestelmien rakenteellisilla eroilla voidaan olettaa olevan vaikutusta vanhusväestön toimeentuloeroihin ja köyhyyteen. Eri hyvinvointimalleja edustavien maiden välillä on havaittavissa selviäkin eroja. Anglosaksista hyvinvointimallia edustavissa maissa eriarvoisuus ja köyhyys on yleisempää kuin kahdessa muussa mallissa. Toisaalta yksittäisten maiden tarkastelu osoittaa, että eroja löytyy myös mallien sisältä (esim. Kanada). Nämäkin erot ovat melko pitkälle selitettävissä eläketurvajärjestelmien institutionaalisilla eroilla. Vanhusväestön hyvinvoinnin kannalta onkin ratkaisevaa mille periaatteille eläketurva rakentuu.

Tulosten valossa voidaan todeta, että mitä enemmän vanhusten tulonmuodostus on riippuvainen yksityisestä toimeentulosta, sitä eriarvoisemmaksi tulonjako muodostuu. Sen sijaan oletus siitä, että eriarvoisuus lisääntyy erityisesti vanhusväestön keskuudessa ei täysin pidä paikkaansa. Kaikille hyvinvointimalleille on yhteistä eriarvoisuuden väheneminen

vanhusväestön keskuudessa. Eriarvoisuus lisääntyy aktiiviaikana, mutta tasoittuu vanhusväestön keskuudessa.

Eläkejärjestelmien kypsyminen on johtanut siihen, että useissa maissa vanhusväestön köyhyys on alhaisempaa kuin aktiiviväestöä edustavassa ikäryhmässä. Köyhyys ei näytä keskittyvän erityisesti vanhusväestöön. Osassa maista köyhyys on vanhusväestön keskuudessa suurelta osin kadonnut. Hyvinvointivaltion tärkeä tavoite vanhuuden osalta näyttää eläkeratkaisuissa toteutuneen. Kokonaan toinen asia on onko tilanne pysyvä. Pohjoismaissakin suuri osa vanhusväestöstä (yli 65-vuotiaat) sijoittuu toimeentuloltaan välittömästi köyhyysrajojen yläpuolelle.

Eläketurvan yhteydessä käydään keskustelua siitä, miten lisätä yksilöiden laajempaa vastuuta itsestään ja samalla keventää julkisen eläketurvan kustannuspaineita. Pakollisen eläkejärjestelmän purkamisella yksilön valinnanvapaus lisääntyisi, lisäten samalla myös toimeentuloturvaan liittyviä riskejä enemmän yksilötasolle. Toisaalta pakollisuuden rajoittaminen johtaa tulojen epätasaisempaan jakaumaan. Läheskään kaikilla ei ole mahdollisuutta täydentää heikompitasoista julkista eläketurvaa yksityisillä järjestelyillä. Tämän puolestaan voidaan katsoa johtavan köyhyyden lisääntymiseen.

Maailmanpankki on vuonna 1994 julkaisemassaan raportissaan mm. esittänyt eläketurvan rakentumista kolmen pilarin varaan siten, että ensimmäisen pilarin muodostaisi julkinen, verovaroin rahoitettu ja mahdollisesti tarveharkintainen vähimmäiseläketurva. Toinen muodostuisi yksityisestä, mutta pakollisesta, täysin rahastoidusta yksilöllisestä eläkkeestä tai työnantajakohtaisesta eläkejärjestelmästä. Kolmas pilari muodostuisi muuten samoin kuin toinen pilari, mutta olisi vapaaehtoinen järjestelmä. (Laitinen ym. 1997.)

Maailmanpankin ajama malli on herättänyt vilkasta keskustelua eläketurvan järjestämistavoista. Esimerkiksi Keski- ja Itä-Euroopan maissa, joissa eläkejärjestelmien uudistustyö on parhaillaan käynnissä on keskusteltu hyvinkin radikaaleista eläkejärjestelmien muutoksista. Maailmanpankin ajamat muutokset merkitsisivät lakisääteisen turvan tason ja kattavuuden alentamista: eläketurvan painopisteen siirtämistä ensimmäiseltä toiselle ja mahdollisesti kolmannelle pilarille. Toistaiseksi uudistukset ovat olleet varovaisempia ja maat ovat saaneet vaikutteita mm. Ruotsista.

Pohjoismaiden osalta vaikuttaa siltä, että Ruotsissa ja Suomessa painopiste on yhä selkeämmin siirtymässä ansaintaperiaatteen mukaiselle eläketurvalle. Tämän tutkimuksen tulosten perusteella voi yhtyä Niemelän ja Salmisen (1995b) näkökantaan, jonka mukaan kehitys ei sinänsä ole

ongelmallinen, jos samalla huolehditaan eläketurvan kattavuudesta ja sitoudutaan lakisääteisen eläkejärjestelmän peruspilareiden pysyvyyteen.

Tulevaa tutkimussarkaa tulee riittämään hyvinkin laajalla kentällä. Kuten tutkimusongelman teoreettisen mallin yhteydessä esitettiin, kokonaiseläketurvajärjestelmä ei ole mikään muuttumattomana pysyvä institutionaalinen järjestelmä, vaan siihen vaikuttavat hyvin monet yhteiskunnalliset muutokset. Vanhusväestön hyvinvoinnin kannalta on mielenkiintoista tutkia, mihin suuntaan eläketurvajärjestelmät ovat muuttumassa. Väestön ikärakenteen muutos, väestön vanheneminen (ks. liite 4) yhdessä työttömyyden ja talouden kansainvälistymisen kanssa aiheuttavat paineita nykyisille eläketurvajärjestelmille. Kaksi keskeisintä huolenaihetta eri maiden eläketurvajärjestelmissä on tällä hetkellä rahoitus ja varhainen eläkkeelle siirtyminen (ks. liite 5). Eri maiden eläkepoliittiset toimenpiteet pyrkivät vaikuttamaan erityisesti kyseisiin tekijöihin kokonaiseläkejärjestelmän rakenteen säilyttämiseksi ja vahvistamiseksi. Suomessa viime aikojen eläkepoliittiset toimenpiteet on selkeästi tähdätty varhaisen eläkkeelle siirtymisen hillitsemiseen. Edellä esitetyt analyysit tulopakettien koostumuksesta osoittivat, että Suomen osalta onkin aihetta miettiä, miten vanhimmat ikäryhmät saataisiin pysymään työelämässä nykyistä pidempään. 55–64-vuotiaiden keskuudessa toimeentulon muodostaa yhä useammin eläkkeet ja muut tulonsiirrot. Eläketurvan kehityksen kannalta työelämän tutkimus onkin yksi keskeisistä tämän hetkisistä tutkimuskohteista.

KIRJALLISUUS

Alber, J. 1986. Germany. Teoksessa: Flora, P. (ed.). Growth to Limits. The Western European Welfare States Since World War II. Volume 2. Germany, United Kingdom, Ireland, Italy. De Gruyter. Berlin, New York. 4–154.

Atkinson, A. & Rainwater, L. & Smeeding, T. 1995. Income Distribution in OECD Countries. Evidence from the Luxembourg Income Study. OECD. Paris.

Baldwin, P. 1990. The Politics of Social Solidarity. Class Bases of the European Welfare State 1875-1975. Cambridge University Press.

Börsch, A. & Schnabel, S. 1997. Social Security and Retirement in Germany. National Bureau of Economic Research. Cambridge.

Castles, F. 1978. The Social Democratic Image of Society. A Study of the Achievements and Origins of Scandinavian Social Democracy in Comparative Perspective. London.

Castles, F. 1982. The Impact of Parties on Public Expenditure. Teoksessa: Castles, F. (ed.) The Impact of Parties. Politics and Policies in Democratic Capitalist States. London. 21–96.

Esping-Andersen, G. 1985. Politics against Markets. The Social Democratic Road to Power. Princeton University Press.

Esping-Andersen, G. 1990. The Three Worlds of Welfare Capitalism. Polity Press. Cambridge.

Flora, P. (ed.) 1986a. Growth to limits. The Western European Welfare States Since World War II. Volume 1. Sweden, Norway, Finland, Denmark. De Gruyter. Berlin, New York.

Flora, P. (ed.) 1986b. Growth to limits. The Western European Welfare States Since World War II. Volume 2. Germany, United Kingdom, Ireland, Italy. De Gruyter. Berlin, New York.

Flora, P. & Alber, J. 1981. Modernization, Democratization and the Development of Welfare States in Western Europe. Teoksessa: Flora, P. & Heidenheimer, A. (eds.) The Development of Welfare States in Europe and America. Transaction Books. London. 37–80.

Ginsburg, N. 1992. Divisions of Welfare. A Critical Introduction to Comparative Social Policy. SAGE. London.

Gould, R. 1995. Eläkeläistyminen varhaisen työstä poistumisen reittinä – Suomen malli eurooppalaisessa vertailussa. Teoksessa: Lundqvist, B. & Salminen, K. & Tuominen, E. & Vanamo, J. (toim.) Hyvinvointivaltio, eläketurva ja kansainvälistymisen haasteet. Keskustelua pohjoismaisen hyvinvointimallin ja suomalaisen eläketurvan muutoksista. 153–176. Tutkimuksia 1995:2. Eläketurvakeskus. Helsinki.

Hannah, L. 1992. Similarities and differences in the growth and structure of private pensions in OECD countries. Teoksessa: Private Pensions and Public Policy. OECD. Paris. 21 - 30

Howard, C. 1997. The Hidden Welfare State. Tax Expenditures and Social Policy in the United States. Princeton University Press. Princeton, New Jersey.

Jäntti, M. & Kangas, O. & Ritakallio, V-M. 1996. From Marginalism to Institutionalism: Distributional Consequences of the Transformation of the Finnish Pension Regime. Review of Income and Health, Series 42 (4), 473–491.

Kalisch, D.W. & Aman, T. 1997. Retirement Income Systems: The Reform Process Across OECD Countries. Joint ILO-OECD Workshop: Development and Reform of Pension Schemes. DEELSA/ILO (97)4. OECD. Paris.

Kangas, O. 1986. Luokkaintressit ja hyvinvointivaltio. Helsingin kauppa-korkeakoulu, julkaisuja D-84. Helsinki.

Kangas, O. 1988. Politik och ekonomi i pensionsförsäkringen. Det finska pensionssystemet i ett jämförande perspektiv. Institutet för social forskning. Meddelande 5. Stockholm.

Kangas, O. & Palme, J. 1989. Public and Private Pensions: The Scandinavian Countries in a Comparative Perspective. Institutet för Social Forskning. Meddelande 3. Stockholms Universitet.

Kangas, O. & Palme, J. 1996. The Development of Occupational Pensions in Finland and Sweden: Class Politics and Institutional Feedbacks. Teoksessa: Shalev, M. (ed.). The Privatization of Social Policy. Mac Millan. 211–240.

Kangas, O & Ritakallio, V-M. (toim.) 1996. Kuka on köyhä? Köyhyys 1990-luvun puolivälin Suomessa. Stakes, tutkimuksia 65. Helsinki.

Karisto, A. & Takala, P. & Haapola, I. 1988. Elintaso, elämäntapa, sosiaalipolitiikka - suomalaisen yhteiskunnan muutoksesta. WSOY. Juva.

Korpi, W. 1980. Social Policy and Distributional Conflict in the Capitalist Democracies. West European Politics 3 (3). 294–316.

Korpi, W. & Palme, J. 1996. Uudelleenjaon paradoksi. Teoksessa: Hyvinvointivaltiomallit, niiden toiminta ja kannatusperusta. Sosiaali- ja terveysministeriön julkaisuja 1996/5. Oy Edita Ab. Helsinki. 9–35.

Kosonen, P. 1995. Eurooppalaiset hyvinvointivaltiot. Yhdentymistä ja hajaantumista. Gaudeamus. Tampere.

Kuhnle, S. 1986. Norway. Teoksessa: Flora, P. (ed.). Growth to limits. The Western European Welfare States Since World War II. Volume 1. Sweden, Norway, Finland, Denmark. De Gruyter. Berlin, New York.

Kvist, J. & Sinfield, A. 1996. Comparing Tax Routes to Welfare in Denmark and the United Kingdom. The Danish National Institute of Social Research, 96: 7. Copenhagen.

Laitinen, S. 1996. Eläketurva muissa maissa. Eläketurvakeskus. Helsinki.

Laitinen, S. & Lundqvist, B. & Salminen, K. & Vanamo, J. 1997. Vastakkaisia kehityssuuntia. Teoksessa: Varoma, P. (toim.). Eläkepolitiikka 2000-luvulle. Eläketurvakeskus, Työeläkelaitosten liitto. Helsinki. 366–387.

Laitinen-Kuikka, S. & Bach, J. 1999. Eläketurva muissa maissa. Eläketurvakeskus. Helsinki.

Lämsä, S. 1997. Kunnallinen eläkejärjestelmä - sopeutumiskykyä muutoksiin. Teoksessa: Varoma, P. (toim.). Eläkepolitiikka 2000-luvulle. Eläketurvakeskus, Työeläkelaitosten liitto. Helsinki. 244–261.

Mishra, R. 1977. Society and Social Policy. Theories and Practice of Welfare. Macmillan. London.

Mitchell, D. 1991. Income Transfers in Ten Welfare States. Avebury. England.

Nelson, G. 1984. ATP's historie 1964-1983 i hovedtraek. Arbejdsmarkedets Tillaegspension. Hillerød.

Niemelä, H. & Salminen, K. 1995a. How to Define a Pension Scheme. A Conceptual Map to European Pension Systems. The Social Insurance Institution, Finland. Social Security and Health Reports 3. Helsinki.

Niemelä, H. & Salminen, K. 1995b. Does Finland Look Landwards or Seawards? The Development of Finnish Pension System in Light of German and British Trends in Pension Provision. The Social Insurance Institution, Finland. Social Security and Health Reports 4. Helsinki.

Niemelä, H. & Salminen, K. & Vanamo, J. 1996. Yhdenmukaisuus vai erilaistuva sosiaaliturva? Sosiaaliturvan muotoutuminen Alankomaissa, Ranskassa ja Tanskassa. Tutkimuksia 1996:1. Eläketurvakeskus. Helsinki.

Nousiainen, J. 1992. Suomen poliittinen järjestelmä. WSOY. Juva.

O'Higgins, M. 1986. Public/Private Interaction and Pension Provision. In Rein, M. & Rainwater, L. (ed.). Public/Private Interplay in Social Protection. A Comparative Study. M. E. Sharpe, New York, London. 99–148.

Palme, J. 1990. Pension Rights in Welfare Capitalism. The Development of Old-Age Pensions in 18 OECD Countries 1930 to 1985. Swedish Institute for Social Research: 14. Stockholm.

Papadakis, E & Taylor-Gooby, P. 1987. The Private Provision of Public Welfare. State, Market and Community. Wheatsheaf Books. Sussex.

Parry, R. 1986. United Kingdom. Teoksessa: Flora, P. (ed.). Growth to Limits. The Western European Welfare States Since World War II. Volume 2. Germany, United Kingdom, Ireland, Italy. Berlin. 155–240.

Pensionsversicherungsanstalt der Angestellten. 1997. Information. Die Ausgleichszulage. Wien.

Pentikäinen, T. 1997. Muistelua ja kommentteja työeläkejärjestelmästä. Teoksessa: Varoma, P. (toim.). Eläkepolitiikka 2000-luvulle. Eläketurvakeskus, Työeläkelaitosten liitto. Helsinki. 8–159.

Pestieau, P. 1992. The distribution of private pension benefits: how fair is it? Teoksessa: Private Pensions and Public Policy. OECD. Paris. 31-52.

Pierson, C. 1991. Beyond The Welfare State? The New Political Economy of Welfare. Polity Press. Cambridge.

Ploug, N & Kvist, J. 1997. Social Security in Europe: Development or Dismantlement. Kluwer Law International. Hague. Netherlands.

Rein, M. & Rainwater, L. (eds.) 1986a. Public/Private Interplay in Social Protection. A Comparative Study. M. E. Sharpe. New York, London.

Rein, M. & Rainwater, L. 1986b. The Public/Private Mix. Teoksessa: Rein, M. & Rainwater, L. (eds.) 1986. Public/Private Interplay in Social Protection. A Comparative Study. M. E. Sharpe. New York, London

Riihinen, O. 1997. Kerjuulta kolmanteen ikään: eläkepolitiikan kehitys erityisesti oikeudenmukaisuuden näkökulmasta. Teoksessa: Varoma, P. (toim.). Eläkepolitiikka 2000-luvulle. Eläketurvakeskus, Työeläkelaitosten liitto. 392–434.

Ritakallio, V-M. 1994. Köyhyys Suomessa 1981-1990. Tutkimus tulonsiirtojen vaikutuksista. Stakes, tutkimuksia 39. Gummerus. Jyväskylä.

Salminen, K. Pension Schemes in the Making. A Comparative Study of the Scandinavian Countries. The Central Pension Security Institute. Studies 1993:2. Helsinki.

Smeeding, T. & O'Higgins, M. & Rainwater, L. 1990. Poverty, Inequality and Income Distribution in Comparative Perspective. Harvester Wheatsheaf. London.

Taylor-Gooby, P. 1991. Social Change, Social Welfare and Social Science. Harvester Wheatsheaf. Great Britain.

Titmuss, R. 1963. Essays on 'the Welfare State'. Allen & Unwin. London.

Titmuss, R. 1974. Social Policy. An Introduction. George Allen & Unwin. London.

Wilensky, H. 1975. The Welfare State and Equality: Structural and Ideological Roots of Public Expenditures. Berkeley. University of California Press.

Wuolijoki, J. 1997. Parempaan infrastruktuuriin eläkejärjestelmän koostamisella. Teoksessa: Varoma, P. (toim.). Eläkepolitiikka 2000-luvulle. Eläketurvakeskus, Työeläkelaitosten liitto. Helsinki. 262–272.

Liite 1

Lakisääteinen vanhuuseläkeikä eri maissa

	Miehet	Naiset
Alankomaat	65	65
Australia	65	61 (65)
Belgia	65	61 (65)
Irlanti	65	65
Iso-Britannia	65	60 (65)
Italia	64 (65)	59 (60, 65)
Itävalta	65	60 (65)
Kanada	65	65
Norja	67	67
Ranska	65	65
Ruotsi	65	65
Saksa	65	65
Suomi	65	65
Sveitsi	65	62 (64)
Tanska	67	67
Uusi-Seelanti	62 (65)	62 (65)
USA	65 (67)	65 (67)

Suluissa olevat eläkeikiä, joihin ollaan siirtymässä. Italiassa rinnakkain vanha ja uusi järjestelmä.

Liite 2

Täyden eläkkeen karttumisaika ja eläketurvan tavoitetaso eri maissa

	Karttumisaika, vuosia	Tavoitetaso, %
Alankomaat	-	-
Australia	-	-
Belgia	miehet 45, naiset 41 (45)	60 %
Irlanti	45	tasasuuruinen
Iso-Britannia	20	25 %
Italia	40	80 %
Itävalta	45	80 %
Kanada	- (18 – 70 ikävuoden välinen aika)	25 %
Norja	40	55 %
Ranska	37,5 (40)	50 %
Ruotsi	30	60 %
Saksa	45	66 %
Suomi	40	60 %
Sveitsi	45	tasasuuruinen osa + 16-26 %
Tanska	40	tasasuuruinen
Uusi-Seelanti	-	-
* USA	40	50 %

Suluissa olevat vuosia, joihin ollaan siirtymässä

* USA:ssa tavoitetasoprosentti pienenee portaittain tulojen kasvaessa 90–32–15%.

Liite 3

55–64-vuotiaiden naisten ja miesten työvoimaan osallistuvuus vuosina 1980 ja 1996

	55-64-vuotiaat miehet		55-64-vuotiaat naiset	
	1980	1996	1980	1996
Alankomaat	63,2	43,1	14,4	20,2
Australia	62,0	60,3	20,5	31,3
Belgia	50,6	33,8	12,3	12,5
Irlanti	77,9	63,0	20,1	23,4
Iso-Britannia	70,0	62,9	36,1	40,2
Italia	56,2	44,0	15,0	14,4
Itävalta	..	44,7	..	17,9
Kanada	76,1	59,3	33,7	36,9
Norja	79,5	73,2	49,8	59,2
Ranska	68,6	42,3	40,1	31,3
Ruotsi	78,7	72,2	55,3	65,0
Saksa	67,3	52,7	28,9	28,1
Suomi	56,9	48,8	43,8	44,2
Sveitsi	..	77,9	..	42,1
Tanska	67,2	62,1	41,7	39,5
Uusi-Seelanti	..	69,0	..	42,8
USA	72,1	67,0	41,3	49,6

Lähde: Kalisch & Aman 1997

Liite 4

Miesten ja naisten odotettavissa oleva elinikä 60 vuoden iässä vuosina 1970-1995.

	Miehet				Naiset			
	1970	1980	1990	1995	1970	1980	1990	1995
Alankomaat	16,9	17,4	17,7	18,1	20,7	22,5	22,7	22,8
Australia	15,0	17,1	18,9	19,5	19,4	21,9	23,2	23,7
Belgia	15,2	16,3	17,6	18,1	19,2	20,9	22,5	23,0
Irlanti	15,4	15,5	16,7	17,1	18,5	18,8	20,8	21,1
Iso-Britannia	15,2	15,9	17,6	18,3	19,9	20,5	21,8	22,4
Italia	16,7	16,8	18,4	19,0	20,2	21,2	22,8	23,5
Itävalta	14,9	16,3	17,9	18,7	18,8	20,3	22,2	22,9
Kanada	17,0	18,0	18,9	19,9	21,4	22,9	23,7	24,3
Norja	17,2	17,7	18,2	18,9	20,9	22,2	22,7	23,3
Ranska	16,2	17,3	19,0	19,7	20,8	22,4	24,2	24,9
Ruotsi	17,8	17,9	19,1	19,8	20,9	22,1	23,3	23,9
Saksa	15,3	16,4	17,8	18,1	19,1	20,7	22,2	22,5
Suomi	14,3	15,6	17,1	18,1	18,3	20,7	21,9	22,9
Sveitsi	16,7	17,9	19,1	20,0	20,4	22,3	23,9	24,5
Tanska	17,3	17,2	17,5	17,6	20,7	21,7	21,7	21,4
Uusi-Seelanti	15,6	16,5	18,2	18,8	19,8	20,8	22,2	22,8
USA	16,1	17,4	18,5	18,9	20,7	22,2	22,8	22,9

Lähde:Kalisch & Aman 1997

LIITE 5

Eläkejärjestelmien kipupisteitä

Huolenaiheena				
	Rahoitus	Eläkeikä	Keskustelun aiheita	Viimeisimmät muutokset
Alankomaat	X	X	Valinnanvapaus, yksityisten eläkkeiden kattavuuden lisääminen	96, 98
Australia	X		Etuuksien riittävyys, eläkejärjestelmien monimutkaisuus	91 – 98
Belgia	X	X	Etuuksien riittävyys, julkisen eläketurvan sääntely	91, 95, 96, 97
Irlanti			Etuuksien riittävyys, kattavuus	
Iso-Britannia			Epätasainen tulonjako, kattavuus, osuuseläke	86, 95
Italia		X	Kannustinvaikutukset, aloittainen tasa-arvo	95, 97
Itävalta	X	X	Kannustinvaikutukset	93, 97
Kanada	X			98
Norja	X	X	Sukupolvien välinen tasa-arvoisuus, kannustinvaikutukset	97
Ranska	X		Eläketurvan uudistussuunnitelma, lisä-eläkejärjestelmän tarve	94
Ruotsi	X		Ikääntyneiden hyvinvointietuudet	90, 93, 95
Saksa	X	X	Yritystason eläkkeiden edistäminen, sukupolvikysymys	92, 97
Suomi		X	Työttömyys, kattavuus	93 – 96, 97
Sveitsi	X		Osa-aikatyöntekijät	93, 97
Tanska		X	Kannustinvaikutukset	99
Uusi-Seelanti	X	X	Kannustaminen yksityiseen turvaan	90, 91
USA	X			96

Lähde: Kalisch & Aman 1997; Laitinen-Kuikka & Bach 1999